

INFORME DE AUDITORÍA

FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO -FONADE- VIGENCIA 2016

CGR-CDGPEIF-N^o 18
Junio de 2017

FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO -FONADE-

Vigencia 2016

Contralor General	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralora Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Martha Victoria Osorio Bonilla
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisora	Gloria Azucena Carrillo Urrego
Responsable de Auditoría	Gloria Yadira Romero Agudelo
Equipo Auditor	Yaneth Castillejo Díaz Deissy Paola Lizarazo Barajas Nohora María Delgado García Luis Eduardo Angulo Ospina Andrés Puentes Hernández
Audidores de apoyo	Gilberto Alejandro Bucurú Martha Cecilia Duarte Lobo Luis Alfredo Rodríguez Acevedo Hamilton Copete Urrutia

TABLA DE CONTENIDO

1. DICTAMEN INTEGRAL	4
1.1 EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS.....	6
1.1.1 Control de Gestión	6
1.1.1.1 <i>Macroproceso: Gestión de adquisición de bienes y servicios</i>	6
1.1.1.2 <i>Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable</i>	8
1.1.2 Control de Resultados	9
1.1.2.1 <i>Macroproceso: Producción de Bienes y Prestación de Servicios</i>	10
1.1.2.2 <i>Macroproceso Gestión ambiental</i>	10
1.1.2.3 <i>Seguimiento Plan de mejoramiento</i>	11
1.1.3 Control Financiero	11
1.1.3.1 <i>Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable</i>	11
1.1.3.2 <i>Control Interno Contable</i>	12
1.1.4 Control de Legalidad	13
1.1.4.1 <i>Macroproceso: Gestión De Defensa Judicial</i>	13
1.1.5 Evaluación de Control Interno	14
1.1.6 Atención de denuncias y trámite de insumos de auditoría	15
1.2 FENECIMIENTO DE CUENTA.....	16
1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	16
1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO.....	16
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	17
2.1 EVALUACION DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.....	17
2.1.1. Control de gestión	17
2.1.1.1 <i>Macroproceso: Gestión de adquisición de bienes y servicios</i>	18
2.1.1.2 <i>Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable</i>	200
2.1.2 Control de Resultados	212
2.1.2.1 <i>Macroproceso: Producción de bienes y prestación de servicios</i>	213
2.1.2.2 <i>Macroproceso Gestión ambiental</i>	237
2.1.2.3 <i>Seguimiento Plan de mejoramiento</i>	243
2.1.3 Control Financiero	243
2.1.3.1 <i>Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable</i>	247
2.1.3.2 <i>Control Interno Contable</i>	248
2.1.4 Control de Legalidad.	287
3.1.4.1 <i>Macroproceso: Gestión de Defensa Judicial</i>	287
2.1.5 Evaluación del Control Interno	298
2.1.6 Atención a denuncias y tramite de insumos de auditoría	299
3. ANEXOS	302

88111-

Doctor

ARIEL ALFONSO ADUÉN ÁNGEL

Gerente General

Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE

Calle 26 No. 13 – 19

Bogotá, D.C

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 al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (en adelante FONADE), por la vigencia 2016, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades y procesos examinados, el examen del Estado de Situación Financiera y Estado de resultado Integral para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2016. Dichos estados financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la CGR.

La auditoría incluyó la comprobación, con el fin de determinar si las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales y de procedimientos aplicables. Así mismo, evaluó el Control Interno, la ejecución presupuestal y la gestión y resultados de componentes que impactaron en la misión de FONADE.

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 estos estados financieros de conformidad con lo establecido en las Normas de Contabilidad y de Información Financiera aceptadas en Colombia.

La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta de FONADE, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de

Resultados, Financiero (opinión sobre los Estados Financieros), 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 anual consolidada por la vigencia fiscal del año 2016, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica No 7350 de fecha noviembre 29 de 2013.

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 políticas y procedimientos prescritos por la CGR. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluyó 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 y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del equipo auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de FONADE.

En la evaluación del riesgo, el equipo auditor consideró 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. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, 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.

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

En desarrollo del trabajo de auditoría, no se presentaron limitaciones que afectarán el alcance de la auditoría.

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.

1.1 EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados obtuvo una calificación de 57,63 puntos, equivalente a un concepto “Desfavorable” y se fundamenta en la evaluación de la gestión y resultados en los Sistemas de Control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Control Interno y Financiero; utilizando como herramienta los lineamientos establecidos en la Guía de Auditoría de la CGR.

La calificación estuvo afectada principalmente por deficiencias relacionadas con la estructuración, supervisión e interventoría técnica y financiera así como falencias en los procesos de liquidación, en la gestión adelantada por FONADE en su línea de negocios de gerencia de proyectos, considerando que esta línea de negocios es la más representativa en los gastos de FONADE y en la cual el sujeto asume la responsabilidad total frente a los clientes, respecto a los resultados a obtener.

Otros aspectos que afectaron la calificación se relacionaron con el incumplimiento de objetivos y metas establecidos para la vigencia auditada, debilidades en la aplicación de lo establecido en el manual de política contable, debilidades en la gestión presupuestal, falencias en la gestión ambiental institucional, así como debilidades en el manejo y reporte de información oficial.

1.1.1 Control de Gestión

Obtuvo una calificación de 81,08 puntos producto de la evaluación de los Macroprocesos de Gestión Financiera, Presupuestal y Contable y Gestión de adquisición de bienes y servicios, con base en la aplicación de la metodología de la CGR.

La calificación se vio afectada por deficiencias relacionadas con el registro de la ejecución presupuestal, el registro y control a los anticipos para la ejecución de los proyectos, así como deficiencias en la gestión adelantada por FONADE en su línea de gerencia de proyectos, en sus componentes de estructuración, supervisión e interventoría técnica y financiera y en el proceso de liquidación, así como debilidades en el manejo y reporte de información oficial.

En este componente se evaluaron los siguientes macroprocesos:

- 1.1.1.1 *Macroproceso: Gestión de adquisición de bienes y servicios*
Proceso: Ejecución Contractual, Anticipos, Adiciones, Modificaciones

FONADE es una Empresa Industrial y Comercial del Estado¹ de carácter financiero, que en materia contractual se rige por el Derecho Privado; sin embargo, por ser una entidad estatal, conforme a lo dispuesto por el parágrafo del artículo 15² 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.

Durante la vigencia 2016 FONADE realizó la suscripción 1.636 contratos de funcionamiento por \$66.799 millones y firmó 232 convenios por \$1,18 billones desarrollados mediante 278 contratos derivados por \$0,18 billones, correspondientes a sus líneas de negocio.

Adicionalmente se determinaron 192 convenios pertenecientes a vigencias anteriores por \$4.6 billones, desarrollados mediante 3.258 contratos derivados que ascendieron \$1.7 billones, para un total de 424 convenios por \$5.8 billones y un total de 3.536 contratos derivados por \$1.9 billones.

Cuadro 1. Contratación FONADE 2016- líneas de negocio (millones)

Convenios y Contratos	Convenios	Valor	%	contratos derivados	Valor	%
Contratación suscrita 2016	232	1.181.387,73	20%	278	187.924,82	10%
Contratación Vigencias Anteriores	192	4.645.455,51	80%	3.258	1.717.703,41	90%
Total Contratación	424	5.826.843,24	100%	3.536	1.905.628,23	100%

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Se priorizaron los contratos que correspondieron a la línea *Gerencia de Proyectos*, considerando que dicha línea es la más representativa en tanto correspondió al 68% y 84% del valor total de los convenios suscritos en 2016 y vigencias anteriores. También se priorizó esta línea de negocios en razón a que en su contratación FONADE *“asume la responsabilidad del resultado al garantizar la ejecución y entrega de los proyectos”*.

¹ Conforme al Decreto 288 de 2004, FONADE es una “Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Vinculada al Departamento Nacional de Planeación y vigilada por la Superintendencia Bancaria”, (hoy Superintendencia Financiera de Colombia).

² 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.

Aplicados los criterios de auditoría definidos, se determinó una muestra compuesta por 7 convenios, 8 contratos derivados y 5 contratos suscritos por entes territoriales para un total de 20 contratos, lo que representa el 41% del rubro de gerencia y el 0,5% del rubro de gestión, incluyendo contratos suscritos en vigencias anteriores, como se totaliza en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Muestra contractual (millones)

	Convenios	Contratos derivados	Contratos Ente Territorial	TOTAL	Valor	% sobre línea de negocio
Gerencia	5	8	5	20	118.268,9	41%
Gestión	2				33.460,6	0,5%
TOTAL	7	8	5	20	151.729,5	

Fuente: FONADE Elaboró: Equipo Auditor CGR

De los contratos seleccionados 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 la entidad en cumplimiento de su encargo misional de *“ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo”*.

La estrategia de auditoría para esta línea se efectuó coordinadamente con la evaluación de la Gestión Misional, Contable y Presupuestal, con enfoque en los riesgos de control, más significativos y en los casos en que se determinó, se realizó el seguimiento técnico con el apoyo necesario y visitas in situ para la verificación de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios contratados.

En términos generales FONADE presentó debilidades en las actividades de control y seguimiento las diferentes etapas de la contratación realizada en la línea de negocios de gerencia integral de proyectos, en la cual FONADE asume la responsabilidad total frente a los clientes, respecto a los resultados a obtener, manifiestas en deficiencias en la supervisión e interventoría técnica y financiera a los convenios y contratos.

Igualmente se evidenció variación en los plazos fijados en los contratos de manera recurrente, en algunos contratos se presentaron incumplimientos de las condiciones plasmadas en los objetos contratados, omisión en la aplicación de especificaciones y condiciones técnicas, económicas y legales, y falencias en las actividades de liquidación de la contratación.

1.1.1.2 Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable Proceso: Ejecución y Cierre del presupuesto

El presupuesto para la vigencia 2016 fue establecido mediante el Acuerdo No. 204 del 22 de diciembre de 2015, aprobado por la Junta Directiva FONADE. El valor consolidado de gasto aprobado, con modificaciones, para la vigencia fue de \$2.996.530.136.483 consistente con el presupuesto de ingresos estimado.

El presupuesto de gastos de la vigencia 2016 presentó una ejecución del 57,08%, con compromisos por \$1.710.282.247.956, en el cual el rubro con mayor participación fue Gerencia de proyectos con \$1.417.146.622.334 representando el 82,86% del total de gastos.

La evaluación de la gestión presupuestal a FONADE se orientó a determinar el cumplimiento de las disposiciones tanto internas como externas que regulan el proceso de ejecución presupuestal, incluyendo las actividades de planeación y estimación del presupuesto y la constitución y ejecución de cuentas por pagar. Con este fin, se tomó como base de análisis, de manera selectiva, el rubro de gerencia de proyectos por ser el de mayor participación en el gasto. Se incluyeron de forma integral para la revisión los contratos y convenios seleccionados en la muestra de proceso de adquisición bienes y servicios, para un total de 38, 93% del total del gasto ejecutado en este rubro:

Cuadro 3 Ejecución Presupuesto Muestra Convenios. 2016.

CONVENIO	VALOR CDP	VALOR COMPROMISOS	% FRENTE A TOTAL COMPROMISOS RUBRO GERENCIA
211041	108.791.418.981,44	106.425.686.071,34	7,51%
212017	62.261.874.242,63	61.117.254.317,77	4,31%
212080	369.903.171.800,78	354.426.519.517,78	25,01%
214016	6.716.271.165,00	6.553.597.062,00	0,46%
212071	61.120.186.270	23.120.180.380	1,63%
TOTAL	608.792.922.459,85	551.643.237.348,89	38,93%

Fuente Información FONADE Elaboro Equipo Auditor

Del análisis realizado se estableció que, aunque desde el punto de vista formal se da cumplimiento a la normativa general y a las disposiciones contenidas en el Manual de Presupuesto vigente de FONADE, se registran convenios a 31 de diciembre con saldo negativo, lo que indica que los pagos superaron el saldo disponible de apropiación destinada a determinados convenios.

1.1.2 Control de Resultados

Este componente obtuvo una calificación de 86,33 puntos, producto de la evaluación de los Macroprocesos de Producción de bienes y prestación de servicios, Gestión Ambiental y el Seguimiento al Plan de Mejoramiento,

concluyendo que se presentaron deficiencias en el cumplimiento en tres de los cinco objetivos planteados para la vigencia, determinándose igualmente deficiencias relacionadas con formulación y seguimiento de los planes de FONADE, así como en la aplicación de disposiciones ambientales.

1.1.2.1 Macroproceso: Producción de Bienes y Prestación de Servicios
Proceso: Producción, generación, transmisión o prestación del servicio

Se adelantó la evaluación de la gestión desarrollada por FONADE en la vigencia 2016, en cumplimiento del Plan Estratégico y Plan de Acción, actividades programadas e indicadores para desarrollar su función misional, la cual se realizó mediante el análisis de los soportes de actividades ejecutadas, seguimiento al plan de mejoramiento de la entidad en las acciones de mejora relacionadas con cada macroproceso, y seguimiento a insumos vinculados.

Los objetivos estratégicos de FONADE y los proyectos a ellos asociados en el plan de acción de la vigencia 2016 se plantearon así:

Cuadro 4 Objetivos estratégicos- proyectos Plan de Acción FONADE

Objetivos Estratégicos	Proyectos Plan de Acción 2016
Optimización y Focalización de la Actividad Misional	- Fortalecimiento de la línea de negocio de estructuración de proyectos
	- Optimización de los mecanismos y lineamientos del seguimiento de proyectos
Calidad y oportunidad	- Optimización de los métodos de seguimiento, resolución de controversias, contratación y liquidación.
Sostenibilidad financiera	- Diseño de la propuesta de creación del Fondo de Identificación y Estructuración de Proyectos FIEP
Desarrollo organizacional	- Plan Institucional de Desarrollo Administrativo

Fuente Información FONADE Elaboro Equipo Auditor

Se determinaron debilidades relacionadas con la formulación y seguimiento de los planes de la entidad, deficiencias en el cumplimiento de metas y actividades en tres de los proyectos del Plan de acción de la vigencia.

1.1.2.2 Macroproceso Gestión ambiental
Proceso: Gestión Ambiental Institucional

La evaluación se orientó al análisis de la política, procesos y gestión realizada para la conservación, defensa, protección, mejora y mitigación del impacto ambiental, de las actividades desarrolladas por FONADE, con base en el Plan Institucional de Gestión Ambiental - PIGA 2016 que apoyó su desarrollo en los lineamientos establecidos en las Resoluciones Internas 207 de 2014 y 070 de 2016, en cumplimiento de la normatividad ambiental.

Se analizaron los resultados de los programas que conforman el PIGA 2016:

- Uso eficiente de los recursos
- Gestión de Residuos
- Mejoramiento de Condiciones Ambientales Internas
- Extensión de buenas prácticas ambientales

Fue determinado con base en los resultados, el logro de los objetivos y metas propuestos en relación con el uso eficiente y ahorrador de los recursos naturales y la gestión integral de los residuos sólidos, sin embargo, de acuerdo al principio de corresponsabilidad que le asiste a FONADE como miembro de la copropiedad, se observaron deficiencias en las condiciones del centro de acopio temporal de los residuos sólidos ordinarios y frente al cumplimiento normativo del Decreto 1299 de 2008 que exige contar con un Departamento de Gestión Ambiental que incorpore la dimensión ambiental en la toma de decisiones de la Entidad.

1.1.2.3 Seguimiento Plan de mejoramiento

Para la vigencia 2016, FONADE registró un Plan de Mejoramiento compuesto por 38 hallazgos con 128 acciones de mejora, de las cuales 32 acciones presentaron término de cumplimiento a cierre de 31 de diciembre de 2016, correspondiendo a 18 hallazgos, los cuales fueron objeto de evaluación por parte del equipo auditor.

Del seguimiento realizado por la CGR se estableció un cumplimiento de las actividades planteadas del 100%, determinándose como efectivas 12 acciones de las 32 acciones analizadas, lo que representa un 37,5 % de efectividad.

1.1.3 Control Financiero

Este componente obtuvo una calificación de 0,00 puntos, originada en la opinión negativa a los estados contables de FONADE.

1.1.3.1 Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable Procesos: Revelación de los estados contables.

Evaluación Estados Financieros

Opinión Adversa o Negativa³:

³ En la Guía de Auditoría de la CGR, adoptada en mayo de 2015, en el inciso 3.2.1.1 señala que: "ADVERSA O NEGATIVA: Se emite cuando las salvedades tomadas en su conjunto superen el 10% del total de los activos o de los pasivos más patrimonio, lo que significa que el auditor bajo su criterio profesional, concluye que en su conjunto los estados financieros no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera del auditado y los resultados de sus operaciones por el año terminado, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General".

En nuestra opinión, los estados financieros de FONADE no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2016, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esa fecha, de conformidad con las Normas de Contabilidad y de Información Financiera aceptadas en Colombia.

Los primeros estados financieros preparados de acuerdo con las Normas de Contabilidad y de Información Financiera Aceptados en Colombia son los correspondientes al ejercicio concluido en diciembre 31 de 2016. Los últimos estados financieros individuales de FONADE, elaborados bajo el anterior marco técnico normativo fueron los emitidos al 31 de diciembre de 2015.

Los errores o inconsistencias, salvedades, limitaciones o incertidumbres encontradas, que afectan la razonabilidad de dichos estados contables ascienden a \$148.658 millones, valor que representa el 11.37% del activo total de FONADE.

La opinión sobre los estados contables para el 2016 de FONADE, varió en relación con el año 2015 en el cual se emitió una opinión Sin Salvedades.

1.1.3.2 Control Interno Contable

El Sistema de Control Interno Contable de FONADE, mediante aplicación de la herramienta “Evaluación del Sistema de Control Interno Contable de la Contraloría General de la República”, obtuvo una calificación de 1,53 puntos lo cual lo ubica en el rango de “Con Deficiencias”, manteniéndose en el rango con respecto a la vigencia 2015, en donde se determinó igualmente que el control interno contable era con deficiencias.

La calificación obtenida se origina en:

- a. Deficiencias en la aplicación de los elementos definidos en el Manual de Política Contable de FONADE.
- b. Deficiencia en los procesos de conciliación entre las dependencias responsables de suministrar y registrar la información.
- c. Uso de fuentes de información para el registro contable, diferentes a las establecidas en normas y procedimientos internos.
- d. Ausencia de controles para que los hechos económicos se reconozcan y registren oportunamente.

Los hallazgos que soportan la opinión y la calificación del control interno contable, se relacionan en el informe.

1.1.4 Control de Legalidad

Este componente obtuvo una calificación de 87,5 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 evaluados.

Se determinó inobservancia de la normativa aplicable tanto en la evaluación de la gestión como de los resultados de FONADE especialmente en lo relacionado con supervisión e interventoría, así como debilidades relacionadas con el reporte de información litigiosa.

1.1.4.1 Macroproceso: Gestión De Defensa Judicial

Proceso: Seguimiento actividad apoderados y Actividades del Comité de Conciliación

En el 2016, de acuerdo información suministrada por FONADE, se encontraban 917 procesos activos con un valor total de pretensiones de \$ 804.357,56 millones, de los cuales en 136 procesos actuó en calidad de demandante y en 781 en calidad de demandado. Con relación a sentencias se informó un total de 26 proferidas en el 2016, 16 de primera instancia y 10 sentencias de segunda instancia.

Se determinó que el universo de la muestra correspondería a los 38 procesos cursados en contra de la entidad que contaron con sentencia condenatoria en primera instancia, cuya pretensión ascendió a \$ 21.716 millones, con una provisión de \$7.877,5 millones, de los cuales se definió una muestra de 8 procesos con pretensiones por \$11.796,13 millones y una provisión de \$7.416,17 millones, lo cual representa al 94% del valor total de provisiones, efectuando la evaluación respecto al seguimiento a acciones de apoderados adelantadas en segunda instancia inclusive, como se detalla:

Cuadro 5. Muestra procesos judiciales 2016 (millones)

Tipo	# Procesos	Valor provisión	Universo muestra		Muestra		
			Con sentencia en contra en primera instancia	provisión	muestra	provisión	% sobre provisiones
TOTAL	917	804.357,55					
Procesos demandante	136,00	205.067,59					
Procesos demandado	781,00	599.289,96	38,00	7.877,50	8,00	7.416,17	94,14%

Fuente: Información FONADE Elabore Equipo Auditor

Cuadro 6. Relación Muestra procesos judiciales 2016 (millones)

ID KOGUI	CLASE DE PROCESO	PRETENSION INDEXADA	PROVISION
315393	Controversias Contractuales	3.183,03	2.687,85
331503	Controversias Contractuales	4.691,72	1.058,70
236605	Controversias Contractuales	1.023,97	837,89
236605	Controversias Contractuales	1.023,97	837,89
426471	Ordinario Laboral	870,99	593,84
282004	Ordinario Laboral	261,61	500,00
282004	Ordinario Laboral	261,61	500,00
464655	Controversias Contractuales	479,22	400,00
TOTAL	8	11.796,13	7.416,17

Fuente: Información FONADE Elaboro Equipo Auditor

En el mismo sentido y de conformidad con la información suministrada por FONADE, en el año 2016 se sometieron a su consideración de conciliación 92 casos, de los cuales en 24 casos autoriza el pago por un monto total de \$ 14.274 millones. La muestra corresponde a 9 casos de conciliaciones en las que autoriza el pago de \$ 11.081 millones, que representan el 78% del valor total autorizado para pago.

Se evaluó el seguimiento efectuado por FONADE a la actividad de sus apoderados, mediante el análisis documental de los expedientes de cada proceso y la verificación de la consistencia de información y la oportunidad en el registro en los diferentes sistemas de información.

Producto del análisis se concluyó que en la labor adelantada por FONADE en el control de la gestión judicial, 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 presentaron informes periódicos sobre el estado de los mismos a la Asesoría Jurídica; sin embargo, se presentaron inconsistencias en la información reportada en el aplicativo e-KOGUI sobre los procesos judiciales, pretensiones y provisiones de las mismas; así mismo, en la información reportada en el formato - F9, de Rendición de Cuenta a la CGR.

1.1.5 Evaluación de Control Interno

La evaluación de la calidad y eficiencia del control interno arrojó una calificación de 1,64 puntos mediante la aplicación de la herramienta dispuesta por la CGR, lo que lo ubica en el rango "Con deficiencias". Esta calificación indica que los controles de FONADE presentan debilidades en su diseño y efectividad.

Esta calificación se sustenta en situaciones relacionadas con deficiencias de control en el seguimiento en la supervisión e interventoría de proyectos que gerencia, debilidades en la revelación de información contable y financiera, así como la presentación y suministro de información a las entidades competentes y la

ciudadanía en general. Adicionalmente, en las falencias de control y seguimiento frente a estructuración, ejecución y liquidación de contratos, así como a los planes de la entidad.

En cuanto a la operatividad de la Oficina de Control Interno de FONADE, se evidenció que cumple con las funciones establecidas en la Ley 87 de 1993 y realiza actividades de seguimiento al cumplimiento de las acciones de mejora, para la presentación de los avances semestrales exigidos por la Resolución Orgánica 7350 del 9 de noviembre de 2013, proferida por la CGR.

1.1.6 Atención de denuncias y trámite de insumos de auditoría.

Se adelantaron dentro de los macroprocesos correspondientes, el trámite de una denuncia y siete insumos que se relacionan a continuación:

- Denuncia Código SIPAR 2017-112258-82111-D, que refiere presuntas irregularidades relacionadas con demora en ejecución, incumplimiento en pago a proveedores, presunto desvío de recursos de contrato de obra derivado del Convenio Interadministrativo suscrito entre FONADE y el municipio de Manta-Cundinamarca con el objeto de (...) *Construcción placa huellas y mantenimiento vía sector escuela Cobia, escuela el bosque (...)*.
- Insumo 2016-9502-82111-IS: Se refiere a presuntas irregularidades en la prestación de servicios para la entidad sin la firma de contratos por parte de los contratistas, explotación laboral.
- Insumo 2015-93763-82110-IS: Se refiere a manejo irregular en la contratación de prestación de servicio y despidos injustificados.
- Insumo 2015-93943-82110-IS: Denuncia las mismas presuntas irregularidades referidas en el Insumo 2016-9502-82111-IS. contratación de prestación de servicios para la entidad sin la firma de contratos por parte de los contratistas, explotación laboral.
- Insumo 2015-93962-82111-IS: Denuncia las presuntas irregularidades referidas en el Insumo 2016-9502-82111-IS. contratación de prestación de servicios para la entidad sin la firma de contratos por parte de los contratistas, explotación laboral.
- Insumo 2017ER0006101 1: Se compone de copia de solicitudes de reiteración por solicitud de documentos para liquidación de Contrato Interadministrativo No. 213016 con el Municipio de Tolú.
-

- Insumo 2017ER0006101 2: Se compone de copia de solicitudes de reiteración por solicitud de documentos para liquidación de Contratos Interadministrativos Nos 212031 y 212032 con los municipios de Baranoa–(Atlántico) y Sabanalarga (Atlántico), con el Municipio de Tolú.
- Insumo 2017-112956-82111 IS: Sobre presuntas irregularidades en la contratación de un funcionario de FONADE en cargo directivo, así como posibles irregularidades en fase la precontractual de licitaciones.

1.2 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de los componentes obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la CGR “No Fenece” la cuenta de FONADE por la vigencia fiscal correspondiente al año 2016.

1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

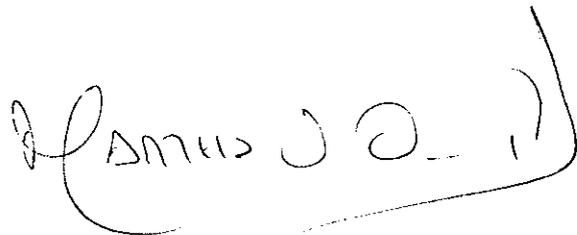
En desarrollo de la presente auditoria se establecieron 27 hallazgos, de ellos trece (13) tienen posible incidencia disciplinaria y ocho (8) con incidencia fiscal por un monto total de \$ 3.100.263.812,73

1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

FONADE debe elaborar un Plan de Mejoramiento Consolidado con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, 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 de la CGR.

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

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 3.3.7, Planes de Mejoramiento, de la guía de auditoría.



MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA

Contralora Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Aprobado: Comité Técnica No. 36 del 29 de junio de 2017

Revisó: María Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Financiera
Gloria Azucena Carriña Urrego - Supervisora

Elaboró: Responsable de Auditoría: Gloria Yadira Romero Agudelo.

Equipo Auditor:

Yaneth Castillejo Díaz
Deissy Paola Lizarazo Barajas
Nohora María Delgado García
Luis Eduardo Angula Ospina
Andrés Puentes Hernández

Apoyo Técnico: Gilberto Alejandra Bucurú
Martha Cecilia Duarte Lobo
Luis Alfredo Rodríguez Acevedo
Hamilton Copete Urrutia

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 EVALUACION DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La gestión y resultados de FONADE para la vigencia 2016 obtuvo una calificación de 57,63 puntos, lo cual, conforme a la metodología de evaluación de la CGR, corresponde a un concepto “*Desfavorable*”, resultado de la ponderación de los componentes de Control de Gestión, Control de Resultados, Control de Legalidad, Control Financiero y Evaluación del Control Interno, como se detalla a continuación:

Cuadro 7 Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados

Componente	Ponderación Subcomponentes	Calificación	Consolidación Calificación
Control de Gestión	20	81,08	16,22
Control de Resultados	30	86,33	25,90
Control de Legalidad	10	87,5	8,75
Control Financiero	30	0,00	0,00
Control Interno	10	67,65	6,76
Calificación Final			57,63

Fuente: Guía de Auditoría CGR Elaboró: Equipo auditor CGR

2.1.1. Control de gestión

Este componente obtuvo una calificación de 81,08 puntos producto de la evaluación de los Macroprocesos de Gestión de adquisición de bienes y servicios y Gestión Financiera, Presupuestal y Contable, con base en la aplicación de la metodología de la CGR.

De acuerdo con lo establecido en los estatutos, vigentes para FONADE su objeto es: “*ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, a partir de la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas*”, de acuerdo a las líneas de negocio que misionalmente se han planteado:

-Gerencia de Proyectos: FONADE adelanta la gestión técnica, administrativa, jurídica y financiera de programas o proyectos, asume la responsabilidad del resultado al garantizar la ejecución y entrega de los proyectos.

-Gestión de Proyectos: FONADE contribuye a que las entidades hagan el mejor uso de los recursos disponibles, con el propósito de alcanzar exitosamente la ejecución de sus proyectos y la entrega oportuna de los resultados esperados.

-Estructuración de Proyectos: FONADE presta sus servicios de asesoría financiera, técnica y jurídica para apoyar a los clientes en las actividades de identificación, formulación, estructuración y promoción de sus proyectos.

-Evaluación de Proyectos: FONADE brinda soporte técnico a las entidades públicas o privadas para agilizar la toma de decisiones sobre la viabilidad de los proyectos que le sean presentados.

En atención a lo expuesto la evaluación de la gestión de FONADE se analizaron los siguientes procesos:

2.1.1.1 Macroproceso: Gestión de adquisición de bienes y servicios

Proceso: Ejecución Contractual, Anticipos, Adiciones, Modificaciones

FONADE es una Empresa Industrial y Comercial del Estado⁴ de carácter financiero, que en materia contractual se rige por el Derecho Privado; sin embargo, por ser una entidad estatal, conforme a lo dispuesto por el parágrafo del artículo 15⁵ 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.

Durante la vigencia 2016 FONADE realizó la suscripción 1.636 contratos de funcionamiento por \$66.799 millones y firmó 232 convenios por \$1,18 billones desarrollados mediante 278 contratos derivados por \$0,18 billones, correspondientes a sus líneas de negocio.

Adicionalmente se determinaron 192 convenios pertenecientes a vigencias anteriores por \$4.6 billones, desarrollados mediante 3.258 contratos derivados que ascendieron \$1.7 billones, para un total de 424 convenios por \$5.8 billones y un total de 3.536 contratos derivados por \$1.9 billones.

Cuadro 8. Contratación FONADE 2016- líneas de negocio (millones)

Convenios y Contratos	Convenios	Valor	%	contratos derivados	Valor	%
Contratación suscrita 2016	232	1.181.387,73	20%	278	187.924,82	10%

⁴ Conforme al Decreto 288 de 2004, FONADE es una "Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Vinculada al Departamento Nacional de Planeación y vigilada por la Superintendencia Bancaria", (hoy Superintendencia Financiera de Colombia).

⁵ 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."

Contratación Vigencias Anteriores	192	4.645.455,51	80%	3.258	1.717.703,41	90%
Total Contratación	424	5.826.843,24	100%	3.536	1.905.628,23	100%

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Se seleccionaron los contratos que corresponden a la línea *Gerencia de Proyectos*, considerando que dicha línea es la más representativa en tanto corresponde al 68% y 84% del valor total de los convenios suscritos en 2016 y vigencias anteriores. También se priorizó esta línea de negocios en razón a que en su contratación FONADE *“asume la responsabilidad del resultado al garantizar la ejecución y entrega de los proyectos”*.

Aplicados los criterios de auditoría definidos, se determinó una muestra compuesta por 7 convenios, 8 contratos derivados y 5 contratos suscritos por entes territoriales para un total de 20 contratos, lo que representa el 41% del rubro de gerencia y el 0,5% del rubro de gestión, incluyendo contratos suscritos en vigencias anteriores, como se totaliza en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Muestra contractual (millones)

	Convenios	Contratos derivados	Contratos Ente Territorial	TOTAL	Valor	% sobre línea de negocio
Gerencia	5	8	5	20	118.268,9	41%
Gestión	2				33.460,6	0,5%
TOTAL	7	8	5	20	151.729,5	

Fuente: FONADE Elaboró: Equipo Auditor CGR

De los contratos seleccionados 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 la entidad en cumplimiento de su encargo misional de *“ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo”*.

La estrategia de auditoría para esta línea se efectuó coordinadamente con la evaluación de la Gestión Misional, Contable y Presupuestal, con enfoque en los riesgos de control, más significativos y en los casos en que se determinó, se realizó el seguimiento técnico con el apoyo necesario y visitas in situ para la verificación de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios contratados.

En términos generales FONADE presentó debilidades en las actividades de control y seguimiento las diferentes etapas de la contratación realizada en la línea de negocios de gerencia integral de proyectos, en la cual FONADE asume la responsabilidad total frente a los clientes, respecto a los resultados a obtener,

manifiestas en deficiencias en la supervisión e interventoría técnica y financiera a los convenios y contratos.

Igualmente se evidenció variación en los plazos fijados en los contratos de manera recurrente, en algunos contratos se presentaron incumplimientos de las condiciones plasmadas en los objetos contratados, omisión en la aplicación de especificaciones y condiciones técnicas, económicas y legales, y falencias en las actividades de liquidación de la contratación.

Las situaciones detectadas se describen a continuación:

Hallazgo No. 1 Faltantes de Obra Contrato 2132906, Construcción Complejo Deportivo Barrio la Independencia - Buenaventura - Valle del Cauca (D-F)

La Carta Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones.

Conforme a la naturaleza jurídica de FONADE y según lo señalado en La Ley 1150 de 2007, que establece en su artículo 13 “(...) *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(...)*”

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82⁶ la responsabilidad de los interventores y en su artículo 84⁷ las facultades y deberes de los supervisores e interventores.

En concordancia con lo anterior, el manual de Interventoría MMI002 versión 7, adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra la entidad; en su numeral 6.1.1

⁶ 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. (...)*

⁷ Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión o interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (...)

establece las obligaciones generales de los interventores⁸ y en el 6.2, las funciones del supervisor⁹.

En la vigencia 2011 FONADE y el Departamento Administrativo Para la Prosperidad - Fondo de Inversiones para la Paz, suscriben el Convenio No. 211041 del 19/12/2011, mediante el cual FONADE se compromete a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad.

Del anterior convenio se derivó el contrato N°2132906 del 23/09/2013, suscrito entre FONADE y CONSORCIO ANDES I, con el objeto de realizar la obra de construcción del Complejo Deportivo del Barrio La Independencia del Municipio de Buenaventura-Valle del Cauca, por valor inicial de \$3.663.361.246, más dos adiciones por \$1.178.785.939 y \$730.406.070, para un valor final de \$5.572.553.255, a un plazo de 6.5 meses; contrato que se encuentra terminado, sin liquidar.

En desarrollo del proceso auditor y tomando como soportes y referentes para el análisis los estudios y diseños, los planos record 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, se realizó la comprobación de las actividades correspondientes a los siguientes ÍTEMS: ÍTEM 13: "INSTALACIÓN ACABADO DE CANCHA DE FÚTBOL EN GRAMA SINTÉTICA DE 60 MM DE ALTURA, (...)", ÍTEM 18: "IMPRIMACION CANCHA DE FÚTBOL PARA INSTALACIÓN GRAMA SINTÉTICA", ÍTEM 20.03.15: "SUMINISTRO E INSTALACIÓN ARCOS Y TABLEROS CANCHA MULTIFUNCIONAL" para cuantificar las cantidades de obra y verificar la correcta y completa ejecución conforme a las Especificaciones Técnicas, Cantidad de obra Ejecutada y Valor Unitario de cada una de las actividades; encontrándose diferencias entre las cantidades medidas en obra y las consignadas en el Acta de Entrega y Recibo

⁸ 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

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

Final del Objeto Contractual suscrita por el Representante Legal del Contratista y el Representante Legal de la Interventoría, las cuales se detallan en la siguiente tabla:

Para el **ÍTEM 20.03.15**: "SUMINISTRO E INSTALACIÓN ARCOS Y TABLEROS CANCHA MULTIFUNCIONAL" la cantidad de arcos y tableros establecidos en el Contrato de Obra No. 2132906 de 2013, fue de cuatro (4) unidades, y mediante la **Adición No. 1** se contrataron dos (2) unidades más, para un total de seis (6) unidades, cantidad que fue verificada por la comisión de auditoría; no obstante en el Acta de Entrega y Recibo Final del Objeto Contractual del 20/11/2015, suscrita por el Representante Legal del Contratista y el Representante Legal de la Interventoría se consignó como cantidad ejecutada para el ÍTEM 20.03.15 el suministro e instalación de siete (7) arcos y tableros para cancha multifuncional.

Cuadro 10. Diferencias cantidades Obra

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA			VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL		
			ACTA DE ENTREGA	MEDICION EN OBRA	DIFERENCIA		ACTA DE ENTREGA	MEDICION EN OBRA	DIFERENCIA
13	Instalación acabado de cancha de Fútbol en grama sintética de 60 MM de altura. incluye gestextil, arena, silice redondeada espesor 10 MM, cauchoSBR espesor 35 MM y grama sintética de fibras de polietileno tipo monofilamento de altura 60 MM, con su demarcación sobre subbase compactada y nivelada de acuerdo a especificaciones	M2	6.243,89	6.205,27	38,62	130.832	816.900.616	811.847.885	5.052.731
18	Imprimir cancha de Fútbol para instalación grama sintética.	M2	6.243,89	6.205,27	38,62	2.015	12.581.436	12.503.619	77.819
20.03.15	Suministro e instalación arcos y tableros cancha multifuncional.	UN	7,00	6,00	1,00	2.900.000	20.300.000	17.400.000	2.900.000
SUBTOTAL (COSTOS DIRECTOS)									8.030.550
ADMINISTRACION									16,75% 1.345.117
IMPREVISTOS									3,00% 240.917
UTILIDAD									3,70% 297.130
IVA (16% SOBRE UTILIDAD)									16,00% 47.541
COSTO TOTAL									9.961.255

Fuente: Contrato No 2132906 /2013 Elaboró: equipo Auditor

De acuerdo a la tabla anterior, existe faltante de obra por valor de nueve millones novecientos sesenta y un mil doscientos cincuenta y cinco pesos (\$9.961.255) m/cte.

Lo señalado denota incumplimiento de la normatividad legal aplicable y la inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, de la supervisión y de la interventoría, previstas en las normas, manuales y en el contrato mencionados anteriormente, situaciones que configuran un detrimento por la suma de \$9.961.255, en tanto se efectuaron pagos por ítems que no fueron efectivamente recibidos.

El hallazgo se presenta con connotación fiscal y presunta connotación disciplinaria.

Respuesta e FONADE

Mediante oficio N°20172700142901 del 1 de junio de 2017, la entidad presentó respuesta en los siguientes términos:

“Atendiendo al comunicado del asunto en el que se informa que de acuerdo con el desarrollo de procedimientos de evaluación de gestión y resultados se realizaron algunos hallazgos dentro la ejecución del proyecto «CONSTRUCCIÓN COMPLEJO DEPORTIVO LA INDEPENDENCIA DEL MUNICIPIO DE BUENAVENTURA», para los ítems 13, 18 y 20.03.15, se hacen las siguientes precisiones:

El contrato No. 2132906 fue suscrito entre FONADE y el CONSORCIO ANDES I, a fin que se ejecutara la «Construcción del Complejo Deportivo la Independencia del Municipio de Buenaventura», y para ejercer la vigilancia técnica sobre el cumplimiento del contrato se designó a la fábrica de interventoría ERU 7 y al Consorcio MSD.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, artículo 82 y siguientes, corresponde al interventor verificar y avalar el proceso técnico y constructivo que se desarrolle dentro de la ejecución de un proyecto, que en el caso particular el Consorcio MSD fue el encargado de acompañar y vigilar el proceso constructivo del Polideportivo La Independencia del municipio de Buenaventura, para lo cual efectuó la entrega de informes semanales, mensuales y un final en el que reporta las actividades adelantadas en campo señalando cantidades y valores a los que ascienden cada uno de los ítems contractuales.

La asignación de las interventorías que prestaron sus servicios dentro del proyecto, se cumplió con base en el modelo de contrato denominado “FÁBRICA DE INTERVENTORÍAS”, configurado bajo el esquema de un contrato marco de interventoría, en el cual se asigna a cada fábrica un número de proyectos, con plazos y condiciones de ejecución independientes, en diferentes localizaciones del territorio nacional.

De acuerdo con reglas de participación OCC 007, Consorcio ERU 7, y OCC 009, CONSORCIO MSD, entre las funciones a cumplir por la interventoría, esta:

«Revisar, aprobar o rechazar las actas periódicas de obra que presenta el contratista para la formulación de cuentas, teniendo especial cuidado que correspondan a la obra realmente ejecutada, de acuerdo con los planos y especificaciones.»

Dicho esto, la labor del supervisor según lo establece el Manual de Supervisión e Interventoría de FONADE MMI002 en la versión 8, aplicable para la época, en la Actividad 3: Revisar actas de pago de avance, dispuso:

«Supervisor FONADE: en los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de los documentos correspondientes al pago, verificar las solicitudes de pago de una factura o documento

equivalente con sus correspondientes anexos, presentadas por el contratista principal para el pago de anticipo, avance del objeto contractual o pago final, gestionar los trámites necesarios al interior de FONADE para la autorización del Gerente del Convenio o el Gerente de Unidad.»

Ahora bien, partiendo del principio de la buena fe y del correcto ejercicio de las funciones delegadas en el Manual de Supervisión e Interventoría y en los procesos de selección OCC-07 y OCC-09, mencionados, se tiene que la información suministrada por la interventoría corresponde a la obra realmente ejecutada de acuerdo con los planos y especificaciones y, por ende, el supervisor ante la documentación presentada da trámite al pago conforme a la información validada por el interventor.

Teniendo en cuenta las conclusiones presentadas por la CGR mediante comunicado AG8-1 –098 del 24 de mayo del año en curso, resultado de la visita conjunta realizada los días 24 a 27 de abril de 2017 por el supervisor FONADE y el delegado de la CGR al sitio de la obra, se informa de algunas inconsistencias en las cantidades de obra reportadas en el Acta de Entrega y Recibo Final del Objeto Contractual, FMI 027, para los ítems 13, 18 y 20.03.15.

Con el fin de clarificar la información y determinar las acciones a emplear, el supervisor de FONADE mediante oficios con radicado No. 20172700136241 y No. 20172700136251 del 25 de mayo de 2017, requirió a la interventoría CONSORCIO MSD y al contratista de obra CONSORCIO ANDES I, respectivamente, para que aclararan el por qué se hizo un reporte de mayores cantidades a las ejecutadas y de ser necesario procedieran a la corrección de los formatos en dónde consignaron la información acorde con las observaciones hechas por la CGR.

Cumplido el plazo para allegar respuesta no se obtuvo pronunciamiento alguno del contratista y el interventor.

Como quiera que a la fecha el Contrato de Obra 2132906, se encuentra en proceso de liquidación, y ante el silencio del contratista e interventor, FONADE a efectos de evitar un detrimento de carácter patrimonial con ocasión de la ejecución del proyecto «CONSTRUCCIÓN COMPLEJO DEPORTIVO LA INDEPENDENCIA DEL MUNICIPIO DE BUENAVENTURA» por el reporte de mayores cantidades de obra para los ítems 13, 18 y 20.03.15., procederá a realizar la retención de la suma de NUEVE MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y UN MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$9.961.255) MCTE, que será tomada del pago final del 10% al contratista.

De modo que, para efectos de cumplir con lo anterior, se solicitará a la interventoría CONSORCIO MSD que en conjunto con el contratista de obra CONSORCIO ANDES I, realicen las correcciones correspondientes a los formatos que se requiera ajustándose a las cantidades encontradas.

Finalmente se informa que, en atención a las observaciones realizadas por la CGR, FONADE adelantará las acciones que correspondan contra el CONSORCIO ANDES I y CONSORCIO MSD, por el presunto hallazgo fiscal en que se vio incurso la entidad por el inadecuado ejercicio de las funciones del interventor y el contratista de obra y que tuvo

como posible consecuencia que se hiciera un pago de mayores cantidades de obra no ejecutadas”.

En alcance a la respuesta inicial, con referencia AG8-2-178 FONADE allegó oficio en el cual informa que el Contratista *“autoriza a FONADE para efectuar el descuento correspondiente conforme a los criterios expresados en el comunicado AG8-1-098 de la CGR”*

Análisis de respuesta

FONADE en el oficio precisa las funciones de acuerdo con el Manual de Supervisión e Interventoría de FONADE MMI002 y en los procesos de selección OCC-07 y OCC-09, de una parte, de la interventoría respecto a la revisión, aprobación y/o rechazo de las actas periódicas de obra, de otra parte, la función de supervisión, relacionadas con la verificación de las solicitudes de pago y la gestión de los mismos.

No obstante, también les solicitó, mediante oficio, tanto al Consorcio MSD, interventor, como al Consorcio ANDES I, contratista, que explicaran el porqué de las mayores cantidades de obra reportadas y de ser necesario que se corrigieran los formatos de dicha información; para lo anterior no obtuvo respuesta de ninguna de las dos partes.

De igual forma, precisa que el contrato se encuentra en proceso de liquidación, en tal sentido FONADE, informa que se encuentra tomando acciones para evitar que esto se constituya en detrimento patrimonial, procederá a retener la suma de \$9.961.255 al contratista, valor que se descontará del pago del 10% del saldo final.

Al respecto, la CGR considera que el detrimento se presenta, porque a pesar de que la Entidad manifiesta la expectativa de realizar el descuento al contratista por la suma objeto del hallazgo, el pago de este componente ya fue efectuado y la mera expectativa del descuento, aún medie la autorización del Contratista de la suma estimada por la CGR en el momento de la liquidación, según alcance, no puede considerarse como resarcimiento cierto del daño, hasta tanto sea efectivo dicho descuento.

Se concluye que con los argumentos presentados por FONADE, no se desvirtúan los faltantes de obra presentados y no se subsanan con la intención manifestada, por lo anterior, se confirma el hallazgo con connotación fiscal y presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 2 Calidad de Construcción – Cantidades Contrato de obra 2151868 de 2012 Armero- Guayabal (D - F)

La Carta Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones.

Conforme a la naturaleza jurídica de FONADE y según lo señalado en La Ley 1150 de 2007, que establece en su artículo 13 “(...) *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(...)*”

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82¹⁰ la Responsabilidad de los interventores, y en su artículo 84¹¹ 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 6.2, las funciones del supervisor.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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

Convenio No. 214016

El Fondo de Programas Especiales Para La Paz - Fondo Paz- suscribió con FONADE el Convenio Interadministrativo No. 214016 del 2012, cuyo objeto es: "FONADE se compromete a realizar la gerencia integral de los proyectos priorizados por el señor Presidente de la República definidos por el fondo" con fecha de suscripción el día 30 de diciembre de 2014, por un monto total de \$8.000 millones.

El referido convenio establece en su Cláusula Cuarta:" OBLIGACIONES DE FONADE: Sin perjuicio de las demás obligaciones que por su naturaleza y por disposición legal le corresponden, en desarrollo del objeto del presente Contrato Interadministrativo FONADE cumplirá las siguientes: 1) Cumplir con el objeto y las actividades del alcance del contrato y las específicas que involucre 2) Adelantar bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, las actividades y los trámites precontractuales, contractuales, post-contractuales a que haya lugar para adelantar los procesos de selección y contratación de las personas naturales o jurídicas que se hagan necesarias para la ejecución del objeto del contrato. 3) Adelantar todos los trámites necesarios para entregar los bienes y servicios del contrato al FONDO PAZ y a los beneficiarios finales de los proyectos, para tal efecto se suscribirá la respectiva acta de entrega por cada uno de los proyectos. (...)

Adicionalmente, respecto a la supervisión, en su cláusula décima determina: SUPERVISIÓN DEL CONTRATO. "Estará a cargo de la persona que el FONDO PAZ designe para tal fin. Esta persona hará la supervisión y el seguimiento técnico y financiero, a la ejecución del Contrato interadministrativo. (...)

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, el 20 de octubre de 2015 FONADE suscribió el contrato de obra 2151868, con el Consorcio Armero Guayabal 2015

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

con el objeto de: “CONSTRUCCIÓN DE LA FASE II DEL PARQUE CONMEMORATIVO OMAIRA SANCHEZ EN EL MUNICIPIO DE ARMERO- GUAYABAL (TOLIMA), de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en las Reglas de Participación, Adenda, los documentos e información técnica suministrada por FONADE y la oferta presentada por el CONTRATISTA. todo lo cual hace parte integral del contrato.”, cuyo valor inicial ascendía a \$1,873.209.605, adicionado para un valor final de 2.332.878.553, con un plazo inicial de cinco meses siendo suspendido y prorrogado con fecha de terminación de 24 de septiembre de 2016 y que a la fecha de la comunicación se encuentra sin liquidar.

Con cargo al contrato se registran los siguientes pagos:

Cuadro 11. Pagos Armero Guayabal

Fecha Orden de Pago	VALOR DESEMBOLSO/BRUTO
20/04/2016	\$ 684.164.561
15/06/2016	\$ 437.771.926
21/07/2016	\$ 360.207.526
23/08/2016	\$ 204.008.016
22/11/2016	\$ 552.686.814
TOTALES	\$ 2.238.838.843

Fuente: FONADE Elaboró Equipo Auditor

Así mismo, el 15 de octubre de 2015 FONADE suscribió el contrato de interventoría No. 2151988 la firma CIVINGINGENIEROS CONTRATISTAS EN C., que tiene por objeto “INTERVENTORIA TECNICA, JURIDICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y DE CONTROL PRESUPUESTAL, AMBIENTAL Y SOCIAL PARA EL PROYECTO: CONSTRUCCIÓN DE LA FASE II DEL PARQUE CONMEMORATIVO OMAIRA SANCHEZ EN EL MUNICIPIO DE ARMERO-GUAYABAL (TOLIMA)”. Por un valor de \$115.873.560,00 y un plazo inicial de 5 meses que fue prorrogado hasta el 24 de septiembre de 2016.

Entre el 27 y el 31 de marzo de 2017, la comisión de auditoría de la CGR realizó una vista a las obras del citado contrato de obra No. 2151868, con la finalidad de verificar el estado actual de las mismas y cotejar que las cantidades ejecutadas correspondan a lo recibido y pagado por parte del ente contratante, así como la calidad de las mismas, visita que contó además con la participación de un delegado del Municipio de Armero Guayabal- Tolima, Interventoría y el representante de FONADE.

Como resultado del seguimiento realizado se evidenciaron las siguientes situaciones:

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, 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 Armero Guayabal-Tolima por parte de la CGR, se establece que ésta presenta incumplimiento de las especificaciones técnicas respecto a 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, D.3.4.1 Requisitos Generales¹³ y la NTC 4026 (ASTM C90) que regula las Unidades de Mampostería y especificaciones técnicas dadas en la calidad, considerando las siguientes debilidades evidenciadas:*

- Se observa que el muro del centro documental del costado derecho de la entrada principal al parque conmemorativo presenta desplome de aproximadamente en un 1,5 centímetros incumplimiento del NSR-10.
- Se observó filtración de agua por la cubierta tanto del centro documental como del aula múltiple, la cual está afectando tanto los muros como red eléctrica, situación que puede generar deterioro de la estructura y riesgo para los beneficiarios por corto circuito.
- Fisuras y humedad en los muros exteriores e interiores del aula múltiple-auditorio.
- Fisuras en los muros de mampostería, en las graderías, en el cerramiento, bordillo de la chorros bajos, chorros laminares y cancha múltiple.
- Bajante desconectada construida sobre la columna de cubierta de cancha que da al cerramiento.
- Falta conservar la convención de acuerdo norma RETIE de la voz y datos.

¹³ *Los morteros de pega utilizados en construcción de mampostería deben cumplir la norma NTC 3329 (ASTM C270) y con lo especificado en la tabla D.3.4.-1. clasificación de los morteros de pega por propiedad o por porción. El mortero premezclado para pega de unidades de mampostería debe cumplir con la norma NTC3356 (ASTM C1142). Los morteros de pega deben Tener buena plasticidad, consistencia y ser capaces de retener la gua mínima para la hidratación del cemento y garantizar su adherencia con las unidades de mampostería para desarrollar su acción cementante.*

- Dos módulos de los chorros laminares no están funcionando al 100%.

Lo antes descrito refleja deficiencias en el proceso constructivo de la obra, el incumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en la Norma Sismo Resistente de 2010 y las reglas de participación por parte del contratista; además de no hacer exigibles las garantías que amparan la estabilidad de obra, lo cual denota falta de control y seguimiento por parte de la supervisión del contrato de obra, conducta que puede generar que la misma se deteriore dadas las deficiencias de calidad en su construcción.

En desarrollo del proceso auditor y tomando como soportes y referentes para el análisis los estudios y diseños, los planos record aportados por FONADE y las mediciones tomadas durante la visita de campo adelantada por la comisión de auditoría de la CGR, se realizó la comprobación de las actividades correspondientes, para cuantificar las cantidades de obra y verificar la correcta y completa ejecución conforme a las Especificaciones Técnicas, Cantidad de obra Ejecutada y Valor Unitario de cada una de las actividades; encontrándose diferencias entre las cantidades medidas en obra y las consignadas en el Acta de Entrega y Recibo Final del Objeto que se detallan a continuación:

Cuadro 12 Diferencia de Cantidades de Obra - Contrato 2151868 de 2015 (Cifras en pesos)

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD EJECUTADA	VALOR UNITARIO	VERIFICAD O/ CGR	DIFERENCIA	VALOR DIFERENCIA
1	EDIFICIO CENTRO VIRTUAL DE DOCUMENTACIÓN						
5.0	MAMPOSTERÍA						
5.1.1	Muro en bloque de concreto 0.12x 0.19 x 0.39	M2	97.17	40.855,00	94,15	3,02	123.382,10
5.1.2	Muro en bloques de concreto de color ocre tipo Catalán de 14*9*30 cm	M2	554.89	62.337,00	539,58	15,31	954.379,47
5.1.3	Muro en bloque calado gris tipo persiana 10x20x20 a la vista	M2	3,64	55.562,00	3,50	0,14	7.778,68
5.1.4	Chapa tipo catalán de 14*9*30 cm - ancho 0,30	ML	187,60	26.153,00	162,96	24,64	644.409,92
6.0	APARATOS SANITARIOS						
6.2.3	Suministro, transporte e instalación de dispensador de Jabón Spray	Unidad	5,00	106.959,00	2,00	3,00	320.877,00
6.2.4	Suministro, transporte e instalación de Barra discapacitados en acero inoxidable.	Unidad	2,00	204.965,00	1,00	1,00	204.965,00
6.3.7	Espejo biselado de 4 mm.	M2	3,50	43.648,00	3,06	0,44	19.205,12
7.0	CARPINTERÍA ALUMINIO/METALICA/MADERA						
7.1.3	Puerta + marco en aluminio P-03	Unidad	4,00	1.245.967,00	3,00	1,00	1.245.967,00
7.1.4	Puerta + marco en aluminio P-04	Unidad	4,00	1.245.967,00	3,00	1,00	1.245.967,00
7.1.14	Ventana en aluminio V-04 D: 0,60*0,90 m, Celosía	Unidad	12,00	144.196,00	11,00	1,00	144.196,00
7.1.18	Ventana en aluminio V-08 D: 2,00*0,40 m, Corrediza	Unidad	3,00	158.458,00	2,00	1,00	158.458,00
7.1.22	Ventana en aluminio V-12 D: 0,42*3,00 m, Celosía	Unidad	4,00	332.761,00	1,00	3,00	998.283,00
8.0	REVOQUES/ENCHAPES/PINTURA						
8.4.1	Enchapes muros en cerámica blanca de 20.5x20.5, tipo corona o equivalente	M ²	165,97	36.592,00	132,34	33,63	1.230.588,96
9.0	PISOS						
9.1.1	Instalación de piso en baldosa en grano pulido tipo alfa ref: 135020942 o equivalente.	M ²	335,20	80.421,00	330,10	5,10	410.147,18
9.1.2	Guardaescocha en mortero h:0.08 m	ML	109,70	4.339,00	89,63	20,07	87.083,73
9.1.3	Suministro e instalación de baldosa 30x30 perlado claro para baños	M ²	47,13	58.666,00	40,79	6,34	372.229,90
9.2.3	Construcción de mediacaña en grano	M ²	65,01	12.828,00	62,60	2,41	30.915,48
9.2.4	Construcción de bocapueras en grano pulido	M ²	40,98	56.121,00	32,44	8,54	479.273,34
10	CIELOS RASOS						
10.1	Suministro y colocación de cielo falso en GYPLAC o equivalente.	M ²	304,62	31.521,00	301,30	3,32	104.649,72
10.2	Suministro, transporte y colocación de cielo falso en Superboard de 6 mm	M ²	57,25	39.430,00	53,07	4,18	164.817,40
11.0	CUBIERTA						
11.3	Suministro e instalación de canal en lámina	ML	69,20	51.589,00	67,80	1,40	72.224,60

	galvanizada calibre 24 d:0.5 m						
12.0	INSTALACIONES ELECTRICAS						
12.1.1	Suministro e instalación de bandeja porta cables abierta, escalerilla, tipo malla, 54 X 200 mm, con tabique divisor, CABLOFIL o equivalente. Incluye accesorios de fijación, soporte y demás, incluye cable cobre N° 10 AWG desnudo en todo el recorrido	ML	55,00	43.859,00	54,00	1,00	43.859,00
12.1.2	Suministro e instalación de canaleta metálica en lámina de acero galvanizado C.R. Calibre 22, con tapa de atornillar, terminada con pintura electrostática color negra, de 12 x 5 cm. Incluye accesorios de fijación, troqueles, soporte y demás accesorios.	ML	166,00	37.728,00	165,00	1,00	37.728,00
12.3.6	Suministro e instalación de llave conmutable tripolar 50 amp/250V, incluye tablero metálico, cableado, marquillas, para tablero regulado.	Unidad	1,00	282.960,00	0,00	1,00	282.960,00
0	Suministro e instalación de supresor de transientes de voltaje TVSS, tipo 2 o B:40 KA/240V, incluye protección interruptor tripolar automático en caja moldeada 3x50 amp/25KA/240V, tablero metálico para alojar TVSS e interruptor	Unidad	1,00	1.320.480,00	0,00	1,00	1.320.480,00
12.4.1	Suministro e instalación de salida para lámpara fluorescente, halógena o tipo bala, sin incluir la lámpara, incluye tubería conduit PVC 1/2", caja plástica 2x4, octogonal o 4x4, tomacorriente, alambre cobre No 12 awg-thhn y todos los accesorios de fijación	Unidad	77,00	42.444,00	76,00	1,00	42.444,00
12.4.3	Suministro e instalación de salida para tomacorriente doble con polo de tierra 15 amp/ 125 V, con implemento para uso general incluye tubería, caja, alambre. Línea Luminex Arquea blanco o equivalente.	Unidad	62,00	42.444,00	48,00	14,00	594.216,00
12.4.4	Suministro e instalación de salida para tomacorriente doble con polo de tierra 15 A tipo GFCI; 125 V, con implemento incluye tubería, caja, alambre. Línea Luminex Arquea blanco o equivalente	Unidad	3,00	70.740,00	1,00	2,00	141.480,00
12.4.5	Suministro e instalación de salida para tomacorriente doble polo a tierra aislada 15 A GRADO Hospital; 125 volts. Naranja para Red regulada, con implemento para uso general. Incluye tubería, caja, alambre, aparato.	Unidad	47,00	51.876,00	31,00	16,00	830.016,00
12.4.6	Suministro e instalación de salida para tomacorriente para trabada, sencillo trifilar, 20 amp/250V, para conexión aire acondicionado, incluye tubería PVC 3/4", caja, alambre desde tablero a salida en 2No 10 + 1 No 12 awg-thhn.	Unidad	2,00	105.638,00	1,00	1,00	105.638,00
12.4.9	Suministro e instalación de salida para Interruptor CONMUTABLE SENCILLO sin luz piloto, en Tubería PVC por techo y/o Muro, incluye implemento, tubería, caja y alambre. Línea Luminex arquea blanco o equivalente.	Unidad	4,00	47.160,00	0,00	4,00	188.640,00
12.4.12	Suministro e instalación de salida para TV, en Tubería PVC por techo y/o Muro, incluye implemento, tubería 3/4", caja 4x4x con suplemento. Línea Luminex arquea blanco o equivalente	Unidad	1,00	38.294,00	0,00	1,00	38.294,00
12.5.1	Suministro e instalación Luminaria fluorescente 2x32W, tubo T8, 4.100 K, abierta de colgar o sobreponer, 30 x 122 cm. Ref. IF SAB 1X4/2T43241/EU ILTEC o equivalente. PARA BAÑOS, incluye cable encauchetado clavija tripolar	Unidad	8,00	94.320,00	7,00	1,00	94.320,00
12.6.2	Suministro e instalación de caja de paso de 25x25x10 cm	Unidad	1,00	33.012,00	0,00	1,00	33.012,00
12.6.3	Suministro e instalación de caja de paso de 15x15x10 cm	Unidad	1,00	23.580,00	0,00	1,00	23.580,00
13.0	INSTALACIONES HIDRAULICAS/SANITARIAS						
13.2.25	Desinfección del sistema	Unidad	1,00	28.296,00		1,00	28.296,00
13.2.26	Planos record	Global	1,00	47.160,00		1,00	47.160,00
2.0	AULA MULTIPLE - MUSEO ARMERO						
5.0	MAMPOSTERIA						
5.1.1	Muro en bloque de concreto 0.12x 0.19 x 0.39	M ²	79,57	40.855,00	65,54	14,03	573.195,65
5.1.2	Muro en bloque concreto de color ocre tipo Catalán de 14*9*30 cm	M ²	499,57	62.337,00	422,89	67,68	4.218.968,16
5.1.3	Muro en bloque calado gris tipo persiana 10x20x20 a la vista	M ²	6,96	55.562,00	5,94	1,02	56.673,24
5.1.4	Chapa tipo catalan de 14*9*30 cm - ancho 0.30	ML	274,90	26.153,00	270,30	4,60	120.303,80
7.0	CARPINTERIA ALUMINIO/METALICA/MADERA						
7.3.12	Ventana en aluminio V-01 D: 0.46*0.80 m. Corrediza	Unidad	2,00	72.890,00	0,00	2,00	145.780,00
7.3.13	Ventana en aluminio V-02 D: 0.50*0.30 m. Corrediza	Unidad	3,00	29.711,00	1,00	2,00	59.422,00
7.3.17	Ventana en aluminio V-06 D: 0.61*0.80 m. Corrediza	Unidad	3,00	96.659,00	1,00	2,00	193.318,00
7.3.19	Ventana en aluminio V-08 D: 1.06*0.20 m.	Unidad	1,00	41.991,00	0,00	1,00	41.991,00

7.3.21	Carrediza Ventana en aluminio V-10 D: 2.50*0.30 m.	Unidad	1,00	148.554,00	0,00	1,00	148.554,00
8.0	REVOQUES/ENCHAPES/PINTURAS						
8.4.1	Enchapes muros en cerámica blanca de 20.5x20.5, tipo corona	M²	122,99	36.592,00	102,45	20,54	751.599,68
9.0	PISOS						
9.1.1	Instalación de piso en baldosa en grano pulido tipo alfa ref: 135020942 o equivalente.	M²	298,47	80.421,00	297,51	0,96	77.204,16
9.1.2	Guardaescooba en mortero h:0.08 m	ML	131,44	4.339,00	129,44	2,00	8.678,00
9.1.3	Suministro e instalación de baldosa 30x30 perla clara para baños	M²	29,39	58.666,00	24,25	5,14	301.543,24
9.2.3	Construcción de mediaña en grano	M²	45,06	12.828,00	43,50	1,56	20.011,68
9.2.4	Construcción de bacapuestas en grano pulido	M²	40,98	56.121,00	35,62	5,36	380.808,56
10.0	CIELOS RASOS						
10.1	Suministra y colocación de cielo falso en GYPLAC o equivalente	M2	216,36	31.521,00	185,51	30,85	972.422,85
10.2	Suministro, transporte y colocación de cielo falso en Superboard de 8 mm	M2	29,27	39.430,00	27,79	1,48	58.356,40
10.3	Suministro e instalación cielo raso reticular cell/minicell hunter/douglas o equivalente 10cm*10cm	M2	113,40	123.795,00	112,00	1,48	173.313,00
10.4	Cielo raso acrílica 2mm	M2	16,80	155.628,00	14,70	2,10	326.818,80
12.0	INSTALACIONES ELÉCTRICAS						
12.4.1	Suministra e instalación de salida para lámpara fluorescente, halógena o tipo bala, sin incluir la lámpara, incluye tubería conduit PVC 1/2", caja plástica 2x4, octagonal a 4x4, tomacorriente, alambre cable No 12 awg-thhn y todas los accesorios de fijación.	Unidad	104,00	42.444,00	102,00	2,00	84.888,00
12.4.3	Suministra e instalación de salida para tomacorriente doble con polo de tierra 15 amp/ 125 V, con implemento para uso general incluye tubería, caja, alambre. Línea Luminex Arquea blanca o equivalente.	Unidad	45,00	42.444,00	42,00	3,00	127.332,00
12.4.5	Suministra e instalación de salida para tomacorriente doble polo a tierra aislada 15 A GRADO Hospital: 125 volts, Naranja para Red regulada, con implemento para uso general, incluye tubería, caja, alambre, aparato.	Unidad	6,00	51.876,00	5,00	1,00	51.876,00
12.4.9	Suministra e instalación de salida para interruptor CONMUTABLE SENCILLO sin luz piloto, en Tubería PVC por techo y a Muro, incluye implemento, tubería, caja y alambre. Línea Luminex arquea blanco o equivalente.	Unidad	6,00	47.160,00	4,00	2,00	94.320,00
12.5.12	Suministro e instalación KIT de tuba fluorescente 4x 32W/tuba T8, 4.100K, balasta electrónico para 4 tubos. PARA LUZ INDIRECTA INTERIOR MURO.	KIT	2,00	63.194,00	0,80	2,00	126.388,00
12.5.13	Suministro e instalación KIT de tuba fluorescente 2x 17W/tuba T8, 4.100K, balasta electrónico para 4 tubos. PARA LUZ INDIRECTA INTERIOR MURO.	KIT	1,00	46.217,00	0,00	1,00	46.217,00
0	CERRAMIENTO						
3.0	CONCRETOS						
3.1.3	Zapatillas en concreto 3000 psi	M³	24,90	440.181,00	19,90	5,80	2.200.905,00
3.1.4	Vigas de fundación en concreto de 3000 psi	M³	8,75	470.599,00	4,52	4,24	1.993.457,36
3.1.6	Pedestal en concreto de 3000 psi	M³	0,91	511.725,00	0,91	0,08	895,52
4.1.1	Concreto de 3000 psi viga remate muro	M³	6,92	479.079,00	6,51	2,40	1.151.801,73
4.2.2	Concreto de 3000 psi para columna amarre	M³	4,02	577.055,00	3,22	0,88	461.182,36
4.2.3	Viga aérea en concreto 3000 psi (0,20 X 0,20), intermedia en calados tipo persianas	M³	5,84	554.802,00	5,84	4,84	2.685.241,68
	Concreto de 3000 psi para muro de cerramiento, apoyo de tubos metálicos en cerramiento en paliza (E=0,15), incluye formateo.	M³	23,07	577.055,00	15,27	7,80	4.501.894,58
5.0	MAMPOSTERÍA						
5.1.3	Muro en bloque calado gris tipo persiana 10x20x20 a la vista	M2	400,00	55562,00	270,20	129,80	7.211.947,60
4.0	AREA EXTERNA / URBANISMO / PAISAJISMO						
4.1	CHORROS BAJOS						
4.1.3	CONCRETOS						
4.1.3.2	Suministro y Colocación de concreto de 28 Mpa. (4.000 PSI) impermeabilizado para fondo de depósito de chorros bajos	M3	22,27	604390,00	20,27	2,00	1.208.780,00
4.1.3.3	Suministro y Colocación de concreto de 28 Mpa. (4.000 PSI) impermeabilizado para muros de depósito de chorros bajos	M3	9,32	604390,00	8,40	0,92	556.038,80
4.1.3.4	Suministra y Colocación de concreto de 28 Mpa. (4.000 PSI) impermeabilizada para Tapa del depósito de chorros bajos	M3	22,05	604390,00	20,38	1,67	1.009.331,30
4.2	CHORROS LAMINARES						
4.2.3	CONCRETOS						
4.2.3.2	Suministro y Colocación de concreto de 28 Mpa. (4.000 PSI) impermeabilizada para fondo de depósito de chorros Laminares	M3	2,60	604390,00	2,23	0,37	223.624,30
4.2.3.3	Suministro y Colocación de concreto de 28 Mpa. (4.000 PSI) impermeabilizado para muros de depósito de chorros laminares	M3	3,09	604390,00	2,86	0,23	139.009,70

5.0	ÁREA EXTERNA / URBANISMO / PAISAJISMO							
9.3	INSTALACIONES SANITARIAS AGUAS RESIDUALES Y AGUAS LLUVIAS							
9.4.1	Señal preventiva y reglamentaria	Global	1,00	75456,00	0,00	1,00		75.456,00
10.9.2	Suministro e instalación de salida para lámpara en pérgola, tubería a la vista, sin incluir la lámpara, incluye tubería metálica EMT 1/2", alambre cobre No 12 awg-11hn y todos los accesorios de fijación.	Unidad	12,00	56592,00	0,00	12,00		679.104,00
10.11.1	Suministro e instalación de cámara de paso de 40 x 40 x 60 cm con tapa en concreto, para conexión o inspección cableado alumbrado interior en plazuelas	Unidad	10,00	188640,00	0,00	10,00		1.886.400,00
6.0	OBRA DE CANCHA MULTIPLE							
02.02	CONCRETOS DE CIMENTACION							
05.05.01	Suministro e instalación de caja de paso metálica de 15x15 cmx10cm fondo con tapa y chapa, para la iluminación de la cancha.	Unidad	4,00	23580,00	0,00	4,00		94.320,00
7.	GRADERIA - MODULO							
	CONCRETOS							
	Zapatillas en Hormigón de 24.5 Mpa. incluye formaleta donde se requiera	M3	5,08	501164,00	5,04	0,04		20.046,56
	Placa de contrapiso en Concreto de 3.000 psi (e=0,12 m)	M3	11,16	468108,00	10,60	0,56		252.140,48
	Columnas en hormigón 28 Mpa de secciones variables a la vista. Incluye bocetes en las arista y Sikadur 32 primer o equivalente para union en el concreto	M3	2,57	604390,00	1,03	1,54		933.178,16
	Vigas Aereas en Hormigón de 24.5 Mpa para gradeneras. Incluye bocetes en las arista y Sikadur 32 primer o equivalente para union en el concreto.	M3	19,89	583247,00	18,04	1,85		1.081.339,94
03.01	GRADERIA							
03.01.04	Graderia en concreto de 21 Mpa esmaltado, E:10cm, remates en la arista redondeadas.	M2	66,65	54294,00	65,06	1,59		86.327,46
03.01.06	Muro en bloque concreto de color ocre tipo Catalan de 14*9*30 cm	M2	74,08	62337,00	49,72	24,37		1.518.841,01
11	PISCINA NIÑOS							
8	ENCHAPES							
8.1	ENCHAPE BLANCO NEVADA 30x45 **	M2	101,83	43331,00	21,01	80,82		3.501.956,39
9	MAMPOSTERIA							
9.1	Muro en bloque concreto de color ocre tipo Catalan de 14*9*30 cm	M2	21,52	62337,00	19,30	2,22		138.388,14
NP-02	Bordillo de confinamiento para adoquines en alrededores de piscina infantil, en concreto reforzado de 3.000 PSI (0,15 x 0,30)	ML	50,71	27919,00	45,17	5,54		154.671,26
NP-03	Suministro e instalación de rejilla plasticas de piso de 3" x 2" con sspco	Unidad	11,00	11085,00	9,00	2,00		22.170,00
NP-04	Suministro e instalación de piso en madera tipo TEKA para la tarima	M2	22,68	306408,00	20,27	2,41		739.883,40
NP-22	Cenefa de piso en granito lavado, color perlato, en remate de anden en adoquin color ocre en alrededores de piscina (Ancho = .15)	ML	46,00	24.650,00	45,00	1,00		24.650,00
COSTO DIRECTO								56.514.887,47
COSTO INDIRECTO								16.897.951,35
TOTAL (CD+CI)								73.412.838,82

Fuente: Acta entrega y recibo Elaboro: Equipo Auditor

De acuerdo a la tabla anterior, se determina faltante de obra por valor de \$73.412.838,82.

Lo señalado denota incumplimiento de la normatividad legal aplicable y la inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, de la supervisión y de la interventoría, previstas en las normas, manuales y en el contrato mencionados anteriormente, situaciones que configuran debilidades en la calidad de la obra, así como un detrimento en tanto se efectuaron pagos por ítems que no fueron efectivamente recibidos.

El hallazgo se presenta con incidencia fiscal de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000¹⁴ por valor de \$73.412.838,82; y posible connotación disciplinaria.

Respuesta de FONADE

FONADE dio respuesta a la observación con el oficio No. 20172700145521 del 5 de junio de 2017 señalando:

" (...) esta interventoría realizó nuevamente una visita el pasado 02 de junio del presente año y se evidencia que el desplome del muro es de 1.00 cm además, en el informe de contraloría hace referencia al título C-Estructuras de Concreto y el título D- Mampostería Estructural de la NSR-10 Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente, la Interventoría CIVING INGENIEROS CONTRATISTAS S.A.S manifiesta que de acuerdo a la revisión efectuada por nuestro especialista Ing. Eduardo Fernández, en su momento la Interventoría realizó las correspondientes recomendaciones y observaciones sobre este tema como se evidencia en el oficio No.2016-430-029309-2 y que fue radicado ante la entidad. (...)

En dicho oficio se especificaba por parte del especialista de la Interventoría como debía realizarse el proceso constructivo con respecto a la mampostería de tipo:

- *Muros en bloque de concreto 0.12x0.19x0.39*
- *Muros en bloque de concreto de color ocre tipo catalán de 0.14x0.09x0.30*
- *Muro en bloque de concreto de color ocre tipo Catalán de 0.14 x 0.09 x 0.30 M2*

Así mismo, se definía como debían llevarse a cabo los refuerzos y las respectivas cuantías.

De acuerdo al análisis realizado por el especialista de la Interventoría se tiene lo siguiente: Aunque se observa un aparente desplome en la parte externa del muro, esto no obedece a una falla de tipo estructural sino de tipo constructivo, ya que no se presentan fisuras horizontales, ni en la parte inferior de estos, ni fisuras inclinadas.

¹⁴ 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.

Ley 610 de 2000. 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

Este desplome local se encuentra dentro del límite aceptado por la normatividad legal vigente que rige sobre este tema (NSR-10) y cuya relación se expresa a continuación:

$$\Lambda = (3.65 \text{ Altura muro} / 2.50) = 1.5, \text{ por consiguiente, cumple con la NSR-10.}$$

A la fecha el contratista con supervisión de la interventoría se encuentra realizando las reparaciones correspondientes dadas las obligaciones y garantías establecidas en el contrato, por lo cual se anexa registro fotográfico. Es de aclarar que de acuerdo con lo respondido por la interventoría "referente a las humedades presentes en la cubierta del aula múltiple, la Interventoría solicitó al Contratista la reparación inmediata de estas humedades, es de conocimiento público que pasamos por una fuerte ola invernal en el primer semestre del presente año y es posible que debido al volumen de lluvias, se haya averiado la impermeabilización de estas áreas, nuevamente manifestamos que hemos estado en contacto con el contratista para que repare estas actividades". Adicionalmente, y respecto de las demás fisuras y humedades reportadas en el informe, la interventoría solicito las reparaciones pertinentes de acuerdo con lo requerido para estas. (Se anexa registro fotográfico y explicaciones en oficio anexo)

Como quiera que a la fecha el Contrato de Obra 2151868, se encuentra en proceso de liquidación, y de acuerdo con lo informado por el interventor, FONADE a efectos de evitar un detrimento de carácter patrimonial con ocasión de la ejecución del proyecto « Parque Conmemorativo Omaira Sánchez en el municipio de Armero - Guayabal (Tolima) Fase II» por el reporte de mayores cantidades de obra de los ítems mencionados., procederá a realizar la retención de la suma que sea necesaria previa verificación nuevamente por parte de la Interventoría, que será tomada del pago final de liquidación del contratista.

De modo que, para efectos de cumplir con lo anterior, se solicitó a la interventoría CIVING INGENIEROS CONTRATISTAS S.A.S que en conjunto con el contratista de obra CONSORCIO ARMERO GUAYABAL 2015, realicen las correcciones correspondientes a los formatos que se requiera ajustándose a las cantidades encontradas.

Finalmente se informa que, en atención a las observaciones realizadas por la CGR, FONADE adelantará las acciones que correspondan contra el CIVING INGENIEROS CONTRATISTAS S.A.S y CONSORCIO ARMERO GUAYABAL 2015, por el presunto hallazgo fiscal en que se vio incurso la entidad por el inadecuado ejercicio de las funciones del interventor y el contratista de obra y que tuvo como posible consecuencia que se hiciera un pago de mayores cantidades de obra no ejecutadas.

R/ Se le solicitó al contratista llevar a cabo la reparación en el sitio de obra y se presenta el registro fotográfico de dicha corrección en el oficio anexo de respuesta de la interventoría.

- *Falta conservar la convención de acuerdo norma RETIE de la voz y datos.*

RI Se realizó revisión por parte de la interventoría de las convenciones utilizadas respecto del diseño aprobado y se tiene que se realizó solicitud al contratista para las correcciones a que haya lugar.

- Dos módulos de los chorros laminares no están funcionando al 100%.

R/ De acuerdo a lo informado por la interventoría se tiene que: el pasado viernes y sábado 02 y 03 de junio se realizaron las visitas por parte de los proveedores de la iluminación de los chorros laminares, donde se está llevando a cabo, una inspección de cada chorro, para determinar cuál es la causa de que no esté dicha iluminación al 100%. La reparación de los chorros laminares se encuentra en proceso.

Respecto de la medición de cantidades, se realizó verificación de lo expuesto en el cuadro por parte de la interventoría, donde se verificaron nuevamente las mediciones, y se comparó con lo realmente pagado en actas parciales, para lo cual dio como resultado que las cantidades de obra a descontar son las siguientes:

ITEM	CENTRO VIRTUAL DE DOCUMENTACIÓN	UNIDAD	VALOR PAGADO DE ACUERDO ACTAS PARCIALES		DIFERENCIA vr pagado/vr CGR	VALOR DIFERENCIA vr pagado/vr CG
			VALOR PAGADO	CANTIDAD	CANTIDAD	VALOR A DESCONTAR
5.1.1	Muro en bloque de concreto 0.12x 0.19 x 0.39	M2	\$ 3.969.880,35	97,17	-3,02	\$ -123.382,10
5.1.2	Muro en bloque concreto de color ocre tipo Catalan de 14*9*30 cm	M2	\$ 34.590.177,93	554,89	-15,31	\$ -954.379,47
5.1.3	Muro en bloque calado gris tipo persiana 10x20x20 a la vista	M2	\$ 202.245,63	3,64	-0,14	\$ -7.778,68
5.1.4	Chapa tipo catalán de 14*9*30 cm - ancho 0.30	ML	\$ 4.906.302,80	187,60	-24,64	\$ -644.409,92
6.2.3	Suministro, transporte e instalación de dispensador de Jabón Spray	Unidad	\$ 213.918,00	2,00	-	\$ -
6.2.4	Suministro, transporte e instalación de Barra discapacitados en acero inoxidable	Unidad	\$ 409.930,00	2,00	-1,00	\$ -204.965,00
6.3.7	Espejos biselado de 4mm.	M2	\$ 152.768,00	3,50	-0,44	\$ -19.205,12
7.1.3	Puerta + marco en aluminio P-03	Unidad	\$ 4.983.868,00	4,00	-1,00	\$ 1.245.967,00
7.1.4	Puerta + marco en aluminio P-04	Unidad	\$ 4.963.868,00	4,00	-1,00	\$ 1.245.967,00
7.1.14	Ventana en aluminio V-04 D: 0.60*0.90 m. Celosía	Unidad	\$ 1.730.352,00	12,00	-1,00	\$ -144.196,00
7.1.18	Ventana en aluminio V-08 D: 2.00*0.40 m. Corrediza	Unidad	\$ 475.374,00	3,00	-1,00	\$ -158.458,00
7.1.22	Ventana en aluminio V-12 D: 0.42*3.00 m Celosía	Unidad	\$ 1.331.044,00	4,00	-3,00	\$ -998.283,00
8.4.1	Enchapes muros en cerámica blanca de 20,5x20,5, tipo corona o equivalente.	M ²	\$ 6.073.174,24	165,97	-33,63	\$ 1.230.588,96
9.1.1	Instalación de piso en baldosa en grano pulido tipo alfa ref: 135020942 o equivalente.	M ²	\$ 26.941.035,00	335,00	-4,90	\$ -394.062,90
9.1.2	Guardaespejo en mortero h:0.08 m	ML	\$ 475.988,30	109,70	-20,07	\$ -87.083,73
9.1.3	Suministro e instalación de baldosa 30x30 perlato claro para baños	M ²	\$ 2.764.928,58	47,13	-6,34	\$ -371.942,44
9.2.3	Construcción de mediacaña en grano	M ²	\$ 833.820,00	65,00	-2,40	\$ -30.787,20
9.2.4	Construcción de bocapueras en grano pulido	M ²	-	-	32,44	\$ 1.820.565,24
10.1	Suministro y colocación de cielo falso en GYPLAC o equivalente.	M ²	\$ 9.601.927,02	304,62	-3,32	\$ -104.649,72
10.2	Suministro, transporte y colocación de cielo falso en Superboard de 8 mm	M ²	\$ 2.257.367,50	57,25	-4,18	\$ -164.817,40
11.3	Suministro e instalación de canal en lámina galvanizada calibre 24 d:0.5 m	ML	\$ 3.569.958,80	69,23	-1,40	\$ -72.224,60
12.1.1	Suministro e instalación de bandeja porta cables abierta, escalerilla, tipo malla, 54 X 200 mm, con tabique divisor, CABLOFIL o equivalente. Incluye accesorios de fijación, soporte y demás, incluye cable cobre N° 10 AWG desnudo en todo el recorrido	ML	\$ 2.412.245,00	55,00	-1,00	\$ -43.859,00
12.1.2	Suministro e instalación de canaleta metálica en lámina de acero galvanizado C.R. Calibre 22, con tapa de atornillar.	ML	\$ 6.262.848,00	166,00	-1,00	\$ -37.728,00

ITEM	CENTRO VIRTUAL DE DOCUMENTACIÓN	UNIDAD	VALOR PAGADO DE ACUERDO ACTAS PARCIALES		DIFERENCIA vr pagado/vr CGR	VALOR DIFERENCIA vr pagado/vr CG
			VALOR PAGADO	CANTIDAD	CANTIDAD	VALOR A DESCONTAR
	terminada con pintura electrostática color negra, de 12 x 5 cm. Incluye accesorios de fijación, troqueles, soporte y demás accesorios					
12.3.6	Suministro e instalación de flave conmutable tripolar 50 amp/250V, incluye tablero metálico, cableado, marquillas, para tablero regulado	Unidad	\$ -	-	-	\$ -
12.3.7	Suministro e instalación de supresor de transientes de voltaje TVSS, tipo 2 o B 40 KA 240V, incluye protección interruptor tripolar automático en caja moldeada 3x50 amp/25KA/240V, tablero metálico para alojar TVSS e interruptor	Unidad	\$ -	-	-	\$ -
12.4.1	Suministro e instalación de salida para lámpara fluorescente, halógena o tipo bafá, sin incluir lámpara, incluye tubería conduit PVC 1/2", caja plástica 2x4, octogonal o 4x4, tomacorriente, alambre cobre No 12 awg-thhn y todos los accesorios de fijación	Unidad	\$ 3.268.188,00	77,00	-1,00	\$ -42.444,00
12.4.3	Suministro e instalación de salida para tomacorriente doble con polo de tierra 15 amp/ 125 V, con implemento para uso general incluye tubería, caja, alambre, Línea Luminex Arquea blanco o equivalente.	Unidad	\$ 2.631.528,00	62,00	-14,00	\$ -594.216,00
12.4.4	Suministro e instalación de salida para tomacorriente doble con polo de tierra 15 A tipo GFCI: 125 V, con implemento incluye tubería, caja, alambre, Línea Luminex Arquea blanco o equivalente.	Unidad	\$ 212.220,00	3,00	-2,00	\$ -141.480,00
12.4.5	Suministro e instalación de salida para tomacorriente doble polo a tierra aislada 15 A GRADO Hospital: 125 volts, Naranja para Red regulada, con implemento para uso general, incluye tubería, caja, alambre, aparato.	Unidad	\$ 2.438.172,00	47,00	-16,00	\$ -830.016,00
12.4.6	Suministro e instalación de salida para tomacorriente para trabada, sencillo trifilar, 20 amp/250V, para conexión aire acondicionado, incluye tubería PVC 3/4", caja, alambre desde tablero a salida en 2No 10 - 1 No 12 awg-thhn.	Unidad	\$ 211.276,00	2,00	-1,00	\$ -105.638,00
12.4.9	Suministro e instalación de salida para Interruptor CONMUTABLE SENCILLO sin luz piloto, en Tubería PVC por techo y/o Muro, incluye implemento, tubería, caja y alambre, Línea Luminex arquea blanco o equivalente.	Unidad	\$ 188.640,00	4,00	-4,00	\$ -188.640,00
12.4.12	Suministro e instalación de salida para TV, en Tubería PVC por techo y/o Muro, incluye implemento, tubería 3/4", caja 4x4 con suplemento Línea Luminex arquea blanco o equivalente.	Unidad	\$ 38.294,00	1,00	-1,00	\$ -38.294,00
12.5.1	Suministro e instalación Luminaria fluorescente 2x32W, tubo T8, 4.100 K, abierta de colgar o sobrepuer, 30 x 122 cm, Ref. IF SAB 1X4/2T43241/EU ILTEC o equivalente PARA BAÑOS, incluye cable encauchetado, clavija tripolar	Unidad	\$ 754.560,00	8,00	-1,00	\$ -94.320,00
12.6.2	Suministro e instalación de caja de paso de 25x25x10 cm	Unidad	\$ -	-	-	\$ -
12.6.3	Suministro e instalación de caja de paso de 15x15x10 cm	Unidad	\$ 23.580,00	1,00	-1,00	\$ -23.580,00
13.2.25	Desinfección del sistema	Unidad	\$ 28.296,00	1,00	-1,00	\$ -28.296,00
13.2.26	Planos record	Global	\$ -	-	-	\$ -
5.1.1	Muro en bloque de concreto 0.12x 0.19 x 0.39	M ²	\$ 3.250.832,35	79,57	-14,03	\$ -573.198,65
5.1.2	Muro en bloque concreto de color ocre tipo Catalan de 14*9*30 cm	M ²	\$ 30.580.662,09	490,57	-67,66	\$ 4.218.968,16
5.1.3	Muro en bloque calado gris tipo persiana 10x20x20 a la vista	M ²	\$ 386.711,52	6,96	-1,02	\$ -56.673,24
5.1.4	Chapa tipo catalan de 14*9*30 cm - ancho 0.30	ML	\$ 7.189.459,70	274,90	-4,60	\$ -120.303,80

ITEM	CENTRO VIRTUAL DE DOCUMENTACIÓN	UNIDAD	VALOR PAGADO DE ACUERDO ACTAS PARCIALES		DIFERENCIA vr pagado/vr CGR	VALOR DIFERENCIA vr pagado/vr CG
			VALOR PAGADO	CANTIDAD	CANTIDAD	VALOR A DESCONTAR
7.3.12	Ventana en aluminio V-01 D: 0.46*0.80 m. Corrediza	Unidad	\$ 145.789,00	2,00	-2,00	\$ -145.780,00
7.3.13	Ventana en aluminio V-02 D: 0.50*0.30 m. Corrediza	Unidad	\$ 89.133,00	3,00	-2,00	\$ -59.422,00
7.3.17	Ventana en aluminio V-06 D: 0.61*0.80 m. Corrediza	Unidad	\$ 289.977,00	3,00	-2,00	\$ -193.318,00
7.3.19	Ventana en aluminio V-08 D: 1.06*0.20 m. Corrediza	Unidad	\$ 41.991,00	1,00	-1,00	\$ -41.991,00
7.3.21	Ventana en aluminio V-10 D: 2.50*0.30 m. Corrediza	Unidad	\$ 148.554,00	1,00	-1,00	\$ -148.554,00
8.4.1	Enchapes muros en cerámica blanca de 20.5x20.5, tipo corona	M ²	\$ 4.500.450,08	122,99	-20,54	\$ -751.599,68
9.1.1	Instalación de piso en baldosa en grano pulido tipo alta ref: 13502642 o equivalente.	M ²	\$ 23.965.458,00	299,00	-0,49	\$ -39.406,29
9.1.2	Guardaesoba en mortero h 0.08 m	ML	\$ 570.318,16	131,44	-2,00	\$ -8.678,00
9.1.3	Suministro e instalación de baldosa 30x30 perla claro para baños	M ²	\$ 1.724.193,74	29,39	-5,14	\$ -301.543,24
9.2.3	Construcción de mediacaña en grano	M ²	\$ 578.029,68	45,06	-1,56	\$ -20.011,68
9.2.4	Construcción de bocapueras en grano pulido	M ²	\$ 2.299.838,58	40,98	-5,36	\$ -300.808,56
10.1	Suministro y colocación de cielo falso en GYPLAC o equivalente	M2	\$ 6.819.883,56	216,36	-30,85	\$ -972.422,85
10.2	Suministro, transporte y colocación de cielo falso en Superboard de 8 mm	M2	\$ 1.154.116,10	29,27	-1,48	\$ -58.956,40
10.3	Suministro e instalación cielo raso reticular cell/minicell hunter/douglas o equivalente 10cm*10cm	M2	\$ 14.038.353,00	113,40	-1,40	\$ -173.313,00
10.4	Cielo raso acrílico 2mm	M2	\$ 2.614.550,40	16,80	-2,10	\$ -326.818,80
12.4.1	Suministro e instalación de salida para lámpara fluorescente, halógena ó tipo bala, sin incluir la lámpara, incluye tubería conduit PVC 1/2", caja plástica 2x4, octogonal o 4x4, tomacorriente, alambre cobre No 12 awg-thhn y todos los accesorios de fijación.	Unidad	\$ 4.414.176,00	104,00	-2,00	\$ -84.888,00
12.4.3	Suministro e instalación de salida para tomacorriente doble con pcio de tierra 15 amp; 125 V, con implemento para uso general incluye tubería, caja, alambre, Línea Luminex Arquea blanco o equivalente.	Unidad	\$ 1.909.980,00	45,00	-3,00	\$ -127.332,00
12.4.5	Suministro e instalación de salida para tomacorriente doble polo a tierra aislada 15 A GRADO Hospital; 125 volts. Naranja para Red regulada, con implemento para uso general, incluye tubería, caja, alambre, aparato.	Unidad	\$ 311.256,00	6,00	-1,00	\$ -51.076,00
12.4.9	Suministro e instalación de salida para interruptor CONMUTABLE SENCILLO sin luz piloto, en Tubería PVC por techo y/o Muro, incluye implemento, tubería, caja y alambre. Línea Luminex arquea blanco o equivalente.	Unidad	\$ 282.960,00	6,00	-2,00	\$ -94.320,00
12.5.12	Suministro e instalación KIT de tubo fluorescente 4x 32W/tubo T8, 4.100K, balasto electrónico para 4 tubos. PARA LUZ INDIRECTA INTERIOR MURO.	KIT	\$ -	-	-	\$ -
12.5.13	Suministro e instalación KIT de tubo fluorescente 2x 17W,tubo T8, 4.100K, balasto electrónico para 4 tubos. PARA LUZ INDIRECTA INTERIOR MURO.	KIT	\$ -	-	-	\$ -
3.1.3	Zapatas en concreto 3000 psi	M ³	\$ 10.960.506,90	24,90	-5,00	\$ 2.200.905,00
3.1.4	Vigas de fundación en concreto de 3000 psi	M ³	\$ 4.122.447,24	8,76	-4,24	\$ 1.995.339,76
3.1.6	Pedestal en concreto de 3000 psi	M ³	\$ 465.669,75	0,91	-	\$ -
4.2.1	Concreto de 3000 psi viga remate muro	M ³	\$ 4.273.384,68	8,92	-2,41	\$ 1.154.580,39

ITEM	CENTRO VIRTUAL DE DOCUMENTACIÓN	UNIDAD	VALOR PAGADO DE ACUERDO ACTAS PARCIALES		DIFERENCIA vr pagado/vr CGR	VALOR DIFERENCIA vr pagado/vr CG
			VALOR PAGADO	CANTIDAD	CANTIDAD	VALOR A DESCONTAR
4.2.2	Concreto de 3000 psi para columna amarre	M³	\$ 15.869.012,50	27,50	-24,28	\$ 14.010.895,40
4.2.3	Viga aerea en concreto 3000 psi (0,20 X 0,20). Intermedia en calados tipo persianas	M³	\$ 2.685.241,68	4,84	1,00	\$ 554.602,00
4.2.4	Concreto de 3000 psi para muro de cerramiento, apoyo de tubos metalicos en cerramiento en paliza (E=0,15), incluye formaleta.	M³	\$ 13.312.658,85	23,07	-7,80	\$ 4.501.029,00
5.1.3	Muro en bloque calado gris tipo persiana 10x20x20 a la vista	M2	\$ 22.224.800,00	400,00	-129,80	\$ 7.211.947,60
4.1.3.2	Suministro y Colocación de concreto de 28 Mpa. (4.000 PSI) Impermeabilizado para fondo de deposito de chorros bajos	M3	\$ 13.459.765,30	22,27	-2,00	\$ 1.208.780,00
4.1.3.3	Suministro y Colocación de concreto de 28 Mpa. (4.000 PSI) Impermeabilizado para muros de deposito de chorros bajos	M3	\$ 5.632.914,60	9,32	-0,92	\$ -556.038,80
4.1.3.4	Suministro y Colocación de concreto de 28 Mpa. (4.000 PSI) Impermeabilizado para Tapa del deposito de chorros bajos	M3	\$ 13.326.799,50	22,05	-1,67	\$ 1.009.331,30
4.2.3.2	Suministro y Colocación de concreto de 28 Mpa. (4.000 PSI) Impermeabilizado para fondo de deposito de chorros laminares.	M3	\$ 2.000.530,90	3,31	-1,08	\$ -652.741,20
4.2.3.3	Suministro y Colocación de concreto de 28 Mpa. (4.000 PSI) Impermeabilizado para muros de deposito de chorros laminares.	M3	\$ 1.667.565,10	3,09	-0,23	\$ -139.009,70
9.4.1	Señal preventiva y reglamentaria	Global	\$ 75.456,00	1,00	-1,00	\$ -75.456,00
10.9.2	Suministro e instalación de salida para lámpara en pérgola, tubería a la vista, sin incluir la lámpara, incluye tubería metálica EMT 1/2", alambre cobre No 12 awg-11hn y todos los accesorios de fijación.	Unidad	\$ 679.104,00	12,00	-12,00	\$ -679.104,00
10.11.1	Suministro e instalación de cámara de paso de 40 x 40 x 60 cm con tapa en concreto, para conexión o inspección cableado alumbrado interior en plazoletas	Unidad	\$ 1.320.480,00	7,00	-7,00	\$ 1.320.480,00
05.05.01	Suministro e instalación de caja de paso metálica de 15x15 cmx10cm fondo con tapa y chapa, para la iluminación de la cancha.	Unidad	\$ 23.580,00	1,00	-1,00	\$ -23.580,00
	Zapatas en Hormigón de 24.5 Mpa, incluye formaleta donde se requiera	M3	\$ 2.545.913,12	5,08	-0,04	\$ -20.046,56
	Placa de contrapiso en Concreto de 3 000 psi (e=0,12 m)	M3	\$ 5.224.085,28	11,16	-0,58	\$ -262.140,48
	Columnas en hormigón 28 Mpa de secciones variables a la vista, incluye bocanetas en las arista y Sikadur 32 primer o equivalente para union en el concreto	M3	\$ 1.553.282,30	2,57	-1,54	\$ -930.760,60
	Vigas Aereas en Hormigón de 24.5 Mpa para gradearias, incluye bocanetas en las arista y Sikadur 32 primer o equivalente para unión en el concreto.	M3	\$ 11.600.782,83	19,89	-1,85	\$ 1.079.006,95
03.01.04	Gradena en concreto de 21 Mpa esmaltado, E:10cm, remates en la arista redondeadas.	M2	\$ 3.618.695,10	66,66	-1,59	\$ -86.327,46
03.01.06	Muro en bloque concreto de color ocre tipo Catalan de 14*9*30 cm	M2	\$ 3.060.071,17	49,41	0,31	\$ 19.324,47
8.1	ENCHAPE BLANCO NEVADA 30x45 **	M2	\$ 4.412.395,73	101,83	-80,82	\$ 3.502.011,42
9.1	Muro en bloque concreto de color ocre tipo Catalan de 14*9*30 cm	M2	\$ 1.341.492,24	21,52	-2,22	\$ -138.388,14
NP-02	Bordillo de confinamiento para adoquines en alrededores de piscina infantil, en concreto reforzado de 3.000 PSI (0.15 x 0.30)	ML	\$ 1.415.772,49	50,71	-5,54	\$ -154.671,26
NP-03	Suministro e instalación de rejilla plasticas de piso de 3' x 2' con sosco	Unidad	\$ 121.935,00	11,00	-2,00	\$ -22.170,00
NP-04	Suministro e instalación de piso en madera tipo TEKA para la tarima	M2	\$ 6.949.333,44	22,68	-2,41	\$ -738.443,28
NP-22	Cenefa de piso en granito lavado, color perlatu, en remate de anden en aduquin color ocre en alrededores de piscina (Ancho =,15)	ML	\$ 941.630,00	38,20	6,80	\$ 167.620,00
	COSTD DIRECTO		\$ 371.137.852,38			\$ 60.352.112,18
	AIU		\$ 112.120.745,20			\$ 18.232.373,09
	VALOR TOTAL		\$ 483.258.597,58			\$ 78.584.485,27

Como quiera que a la fecha el Contrato de Obra 2151868, se encuentra en proceso de liquidación, y de acuerdo con lo informado por el interventor, FONADE a efectos de evitar un detrimento de carácter patrimonial con ocasión de la ejecución del proyecto « Parque Conmemorativo Omaira Sánchez en el municipio de Armero - Guayabal (Tolima) Fase II» por el reporte de mayores cantidades de obra de los ítems mencionados., procederá a realizar la retención de la suma que sea necesaria previa verificación nuevamente por parte de la Interventoría, que será tomada del pago final de liquidación del contratista.

De modo que, para efectos de cumplir con lo anterior, se solicitó a la interventoría CIVING INGENIEROS CONTRATISTAS S.A.S que en conjunto con el contratista de obra CONSORCIO ARMERO GUAYABAL 2015, realicen las correcciones correspondientes a los formatos que se requiera ajustándose a las cantidades encontradas.

Finalmente se informa que, en atención a las observaciones realizadas por la CGR, FONADE adelantará las acciones que correspondan contra el CIVING INGENIEROS CONTRATISTAS S.A.S y CONSORCIO ARMERO GUAYABAL 2015, por el presunto hallazgo fiscal en que se vio incurso la entidad por el inadecuado ejercicio de las funciones del interventor y el contratista de obra y que tuvo como posible consecuencia que se hiciera un pago de mayores cantidades de obra no ejecutadas.

Análisis de respuesta

En su respuesta FONADE expresa que las deficiencias determinadas por la CGR como: humedades, fisura y los chorros luminarios que no funcionan están siendo reparados por el contratista y en cuanto a las diferencias en cantidades de obras manifiesta que se adelantarán acciones en contra del contratista y la interventoría por los mayores valores de obra pagados y no ejecutados, en tal sentido se considera no refutado lo observado por parte de la CGR.

Con las cantidades incluidas por FONADE en su respuesta, las cuales se indican aportadas por la interventoría, se realizaron precisiones de cálculo a las cantidades inicialmente planteadas en el hallazgo, por lo cual se procede a efectuar el ajuste del cuadro de cantidades en cuanto los costos indirectos que de acuerdo a la interventoría correspondía al 30,21%, asimismo, las cantidades acumuladas del ítem 5.1.3 las cuales se precisan y pasan de 310,48 M2 a 400 M². Se modifica el hallazgo como se registra en el informe, con relación a las demás cantidades determinadas como faltante por la entidad se indica que sólo se valida lo verificado y comparado por la CGR, lo cual se incluye en el cálculo.

Es necesario precisar que si bien existe un saldo por pagar en el contrato, sobre el cual FONADE expresa aplicar las diferencias encontradas, el daño patrimonial se materializa con el pago de cantidades inexistentes esto es lo “pagado en actas parciales” como bien lo expresa FONADE, so pena de las acciones correctivas que pueda adelantar la entidad para resarcir el daño, las cuales sólo podrán ser

analizadas una vez sean efectivas, ya que a la fecha del análisis son sólo la manifestación de expectativa de descuento.

En tal sentido el hallazgo de válida con alcance fiscal con las cantidades como se registran en el informe.

Hallazgo No. 3 Calidad de Construcción Contrato Interadministrativo No. 2133553 Manta – Cundinamarca (D-F)

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

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82¹⁵ la responsabilidad de los interventores y en su artículo 84¹⁶ las facultades y deberes de los supervisores e interventores.

¹⁵ 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.(...)

¹⁶ 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 que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que ésta celebre; en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores¹⁷ y en el 6.2, las funciones del supervisor¹⁸.

Así mismo el Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE aprobado bajo Resolución No 099 de 9 noviembre de 2014, en su numeral 6.10.3: *PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GERENCIA DE PROYECTOS* establece:

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

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

Para la ejecución del 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 No. 3288 del 15 de agosto de 2007, que establece:

¹⁷ 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*

¹⁸ 6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales

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

ARTÍCULO 630-13 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 640-7 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. (...)

ARTICULO 681-07 GAVIONES numerales 681.2.2 MATERIAL DE RELLENO. El material podrá consistir en rocas de canto rodado o de cantera, teniendo cuidado de no utilizar materiales que se desintegren por la exposición al agua o a la intemperie, que contengan óxido de hierro con excesiva alcalinidad, con compuestos salinos, cuya composición pueda atacar el alambre de la canasta. La masa unitaria del material deberá ser, cuando menos, de mil doscientos cincuenta kilogramos por metro cúbico (1250 kg/m³).

Deberá cumplir, además, con los requisitos descritos a continuación.

Numerales 681.2.2.1 GRANULOMETRÍA. El tamaño de los fragmentos de roca deberá estar entre diez (10) y treinta (30) centímetros. En ningún caso, el material de relleno podrá ser menor a diez centímetros (10 cm); 681.2.2.2 RESISTENCIA A LA ABRASIÓN - El desgaste del material al ser sometido a ensayo en la máquina de Los ángeles, según la norma INV E-219, deberá ser inferior a cincuenta por ciento (50%).

Contrato Interadministrativo No. 2133553 Manta – Cundinamarca

FONADE suscribió con el DPS el convenio interadministrativo No 212080 el 27 de diciembre de 2012, cuyo plazo de ejecución se estableció inicialmente hasta el 31 de julio de 2014, prorrogado hasta 31 de diciembre de 2017, por un valor inicial de \$475.122 millones y final de \$673.439 millones. El objeto del convenio indica: “CLÁUSULA PRIMERA. -OBJETO: 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. PARÁGRAFO: El alcance del presente convenio se sujeta a los proyectos contemplados y aprobados por el Comité de seguimiento.”

El Convenio 212080, establece en su cláusula tercera: “OBLIGACIONES DE FONADE: Sin perjuicio de las demás obligaciones que por su naturaleza y por disposición legal le corresponden en desarrollo del objeto del presente convenio, FONADE cumplirá las siguientes:

1. Desarrollar la Gerencia Integral de Proyecto objeto del presente Convenio. 2. Brindar la asesoría y asistencia técnica necesaria para la estructuración, el desarrollo y ejecución de los objetos de los proyectos y contratos. 3. Desarrollar las actividades administrativas, sociales, técnicas, jurídicas y financieras para el cumplimiento del Convenio. 5. Adelantar bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad y con sujeción al régimen jurídico propio de FONADE, los trámites precontractuales, contractuales, post-contractuales a que haya

lugar para adelantar los procesos de selección y contratación de las personas naturales o jurídicas para ejecutar el objeto del Convenio.6. Adelantar todos los trámites necesarios para entregar los bienes y servicios del contrato al DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL y a los beneficiarios finales de los proyectos. Para tal efecto se suscribirá la respectiva acta de entrega por cada uno de los proyectos. 7. 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. (...)

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, FONADE suscribió con el municipio de Manta-Cundinamarca el Contrato Interadministrativo No. 2133553 el 31 de octubre de 2013, con el objeto contractual: "En virtud del presente contrato interadministrativo, al Municipio se obliga a ejecutar, bajo su responsabilidad, el proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN PLACA HUELLAS Y MANTENIMIENTO VÍA SECTOR ESCUELA CUBIA, ESCUELA EL BOSQUE EN EL MUNICIPIO DE MANTA – CUNDINAMARCA"; por valor \$425,870,764, y plazo de ejecución hasta el 31 de julio de 2014, prorrogado hasta el 31 de octubre de 2015, contrato que a la fecha de la comunicación se encuentra en trámite de liquidación con un saldo de \$88.342 según balance económico del mismo. En la cláusula Octava del convenio se estipuló lo relacionado con la supervisión.¹⁹

Para el desarrollo del citado convenio interadministrativo, el Municipio de Manta – Cundinamarca celebró el 09 de septiembre de 2014 el contrato de obra pública No.COP-006-2014 cuyo objeto figura: "Construcción placa huellas y mantenimiento vía sector escuela Cubia, escuela el Bosque en el Municipio de Manta – Cundinamarca según Contrato interadministrativo 2133553 celebrado entre el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE y el Municipio de Manta Cundinamarca ", por un valor de \$425.782.421, sin situación de fondos, determinándose en la cláusula quinta del mismo que FONADE debía efectuar los desembolsos de estos recursos, directamente a los contratistas²⁰.

El contrato fue ejecutado en dos etapas: la primera Pre-reconstrucción, con fecha de inicio el 23 de diciembre de 2014, con plazo de ejecución hasta el 6 de enero de 2015, para esta etapa se suscribieron dos prórrogas ampliando el plazo hasta

¹⁹Convenio Interadministrativo No 2133553-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 (...)

²⁰ CLÁUSULA QUINTA - FORMA DE PAGO. Este valor se discrimina de la siguiente forma: (i) ONCE MILLONES CIENTO NOVENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SESENTA PESOS (\$11.192.560.00) MONEDA CORRIENTE correspondiente a la Etapa 1 pre-construcción, y, (ii) CUATROCIENTOS CATORCE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS " CUATRO PESOS (\$41 4.678.204.00) MONEDA CORRIENTE, correspondiente a la etapa 2 de Obra, asumidos por FONADE. En consideración a que la incorporación de los recursos provenientes del Convenio Marco la realiza LA ENTIDAD TERRITORIAL sin situación de fondos, FONADE efectuará los desembolsos que afecten estos recursos, directamente a los contratistas que ejecutarán las obras para el cumplimiento del objeto del presente Contrato Interadministrativo, de acuerdo con la forma de pago pactada en los respectivos contratos, previa aprobación de la Interventoría y/o Supervisión y el Visto Bueno de LA ENTIDAD TERRITORIAL.

el 21 de febrero de 2015, el día 23 de febrero de 2015 se firmó el acta de inicio para la segunda etapa correspondiente a la "construcción" la cual fue prorrogada hasta el 14 de octubre de 2015. Se suscribió el acta de entrega y recibo final del objeto contractual el 29 de octubre de 2015 y acta de liquidación el 8 de septiembre de 2016.

Mediante el acta de servicio No. 506 del contrato de Interventoría No. 21341018, que FONADE suscribió el 17 de julio de 2014 con el Consorcio MSD2 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. 1'*, se asignó esta función respecto al contrato de obra.

Entre el 22 y el 24 de marzo de 2017, la comisión de auditoría de la CGR realizó vista a las obras del citado contrato de obra No. COP 006-2014, con la finalidad de verificar el estado actual de las mismas y cotejar que las cantidades ejecutadas correspondan a lo realmente recibido por parte del ente contratante, visita que contó además con la participación de un delegado del Municipio de Manta-Cundinamarca y el representante de FONADE.

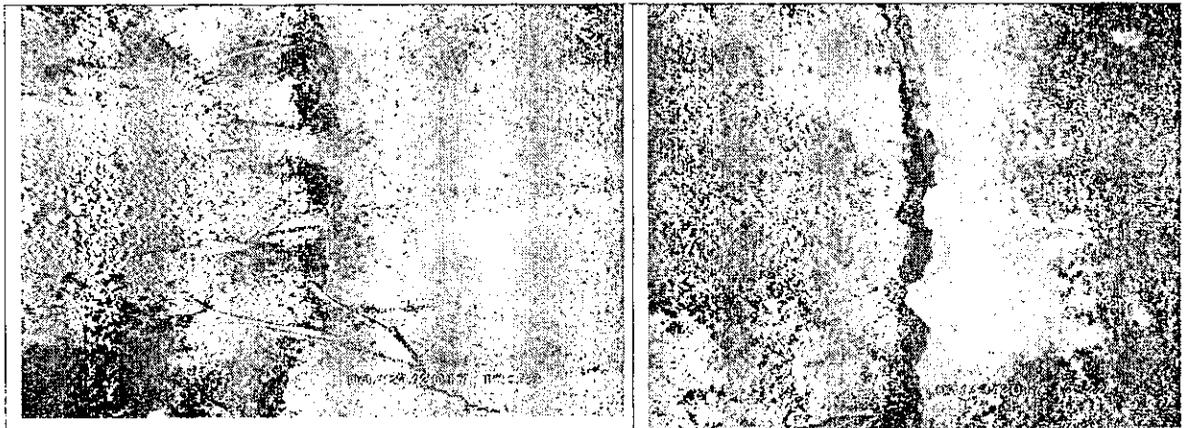
De las verificaciones de las obras adelantadas se determinan las siguientes deficiencias las cuales se consignan en la correspondiente acta de visita realizada por los auditores de la CGR el 24 de marzo de 2017:

- Los gaviones se observan deformados inclinados y el que queda cerca al pontón no se construyó con el escalonamiento, así mismo el material ni la granulometría están de acuerdo a las especificaciones mínimas exigida según la Norma INVIAS el artículo 681-07 numeral 681.2.2. material de relleno y el 681.2.2.1 Granulometría.
- La placa huella construida en la Vereda, la cual tiene una longitud de 150 metros, presenta Fracturamiento en un 60%.
- En las cunetas y bordillos se observan fracturas en algunos tramos.
- La alcantarilla No. 4, ubicada en la vereda Madrid presenta escalonamiento en los tubos de conducción de las aguas que vierte por esta, por consiguiente se observa socavación y se está dilatando el cabezote aguas debajo por la filtración del agua, esto conlleva a que se presente un volcamiento del muro cabezal y las aletas del descole de la alcantarilla.
- La Alcantarilla No.2, vereda el Bosque: falta emboquillado del tubo por el encole y se observan los tubos 3 y 4 escalonados lo que conlleva a que se

esté presentado filtración de las aguas y por consiguiente socavación de la misma, lo que puede ocasionar el volcamiento de la misma.

- En la vereda Juan Gordo, se construyó un dissipador en la parte baja de una alcantarilla preexistente el cual se encuentra totalmente fracturado a causa de las filtraciones que se presentan en la tubería de la alcantarilla. Este dissipador no presta ninguna función donde fue construido.

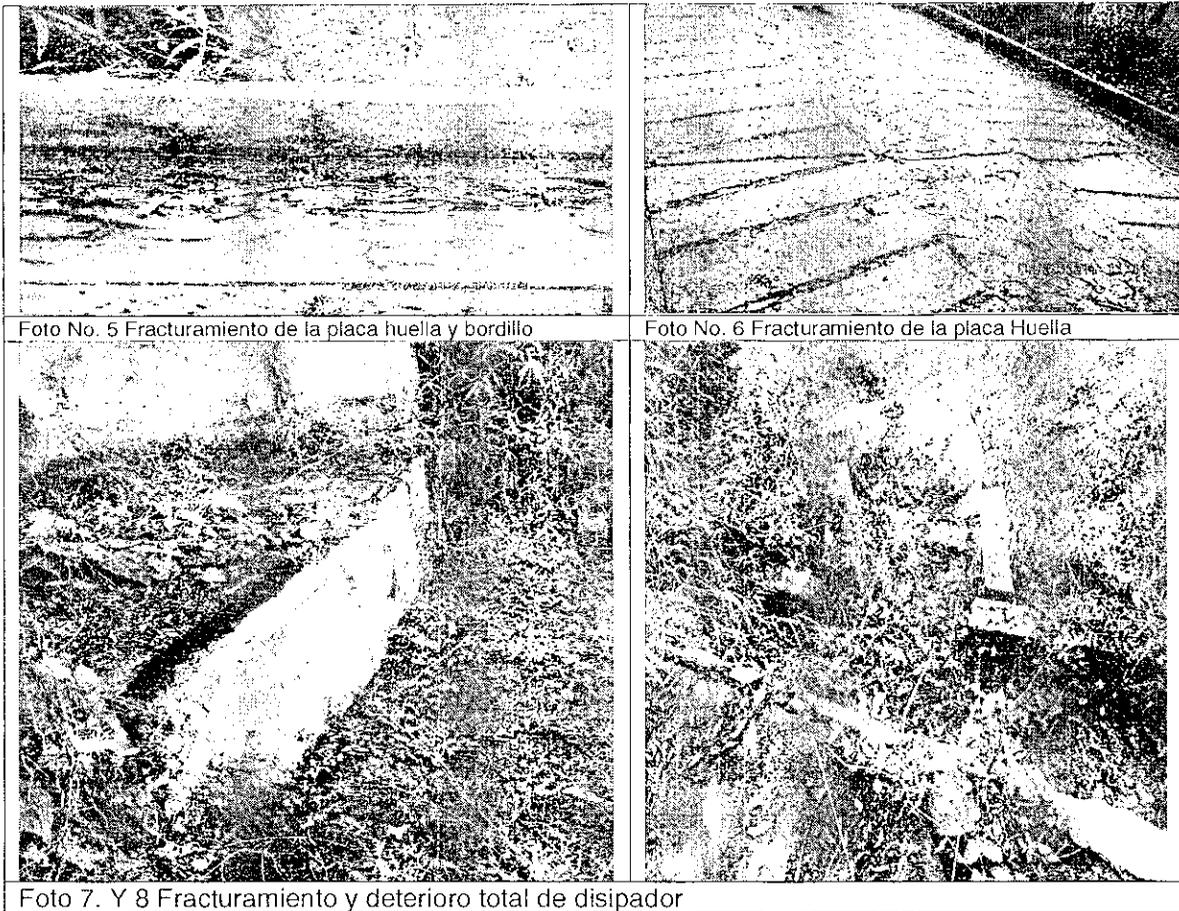
Las deficiencias presentadas en las obras como escalonamiento y filtraciones en alcantarillas, fracturamiento de placa huellas y bordillos, deterioro total del dissipador; así como la deformación e inclinación y rotura de mallas en los muros en gaviones, indican que no se adelantó un proceso constructivo acorde a la norma INV-07, lo cual generó la afectación de la estabilidad de la obra, como se aprecia a continuación: (Ver registro fotográfico).



Fotos No. 1 y 2. Alcantarillas No. 4 y 2 se observa fractura en la placa y por lo tanto escalonamiento de los tubos y filtración del agua y por consiguiente socavación y dilatación cabezote.



Fotos No. 3 y 4. Deformación y proceso constructivo que no cumple con la Norma Invias -07 y modificación 2013



La relación de condiciones normativas y las deficiencias descritas permiten tener precisión acerca de lo posiblemente transgredido, cuando en la visita realizada a la obra desarrollada en el municipio de Manta se evidenció que las obras presentan incumplimiento de las especificaciones técnicas en su proceso constructivo según Norma INVIAS-07 como se determina:

- Alcantarillas: incumplimiento de lo normado en *artículo 630-13 concretos estructurales* y *Artículo 640-7* acero de refuerzo: manifestado en el escalonamiento de los tubos y fracturamiento de la placa inferior provocando filtración de las aguas por debajo de la misma lo cual origina socavación y dilatación de cabezote aguas abajo.
- Gaviones: incumplimiento de lo normado en Artículo 681-07 artículo Gaviones numerales 681.2.2 material de relleno y *Numerales 681.2.2.1* granulometría, manifiesto en el uso material de menor tamaño al normado, rotura de mallas, lo cual origina inclinación, deformación, así como ausencia de escalonamiento en gavión cerca al pontón.

- Disipador: incumplimiento de lo normado en *artículo 630-13 concretos estructurales* y 640-7 acero de refuerzo, manifestado en el fracturamiento y deterioro total de la obra, estructura que no cumple la función para la cual se invirtió el recurso público en el lugar donde fue construido.

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, hechos que generaron afectación a 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 la misma.²¹

Este hallazgo se presenta con alcance fiscal por un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$ 66.576.853,85 considerando los ítems pagados en el contrato de obra que corresponden a las obras sobre las cuales se evidenció el incumplimiento de la normatividad aplicable en lo relacionado en el proceso constructivo que originaron la afectación a la estabilidad de la obra manifiesta en ausencia de escalonamiento, deformación, inclinación, fracturamiento, deterioro total y no cumplimiento de su finalidad, así como los costos indirectos derivados de los mismos.

Las cifras se detallan a continuación²²:

Cuadro 13. Cantidad por deterioro Gaviones, Alcantarilla y Disipador

Descripción	Und.	Cant. de obra por deterioro	V/Unitario	Valor Total
Excavación sin clasificar de la explanación de canales	M3	56,2	7.195,00	404.359
Excavación en roca y explanación de canales	M3	2,86	34.764,00	99.425
Afirmado	M3	3,12	68.207,00	212.806
Rellenos para estructuras	M3	9,18	44.920,00	412.366
Concreto D	M3	61,29	449.849,00	27.571.245
Concreto F	M2	3,08	319.635,00	984.476
Acero de refuerzo Fy= 420 Mpa	kg	1.430,76	2.699,00	3.861.621
Concreto clase G	M3	2,4	323.990,00	777.576
Gaviones	M3	60	150.372,00	9.022.320
Tubería de concreto reforzado	MI	12	49.712,00	5.396.544
Subtotal Costo Directo				48.742.737,73
Administración		28,58%		13.934.697,10
Imprevistos		3%		1.462.282,13
Utilidad		5%		2.437.136,89
Subtotal Costo Indirecto				17.834.116,12
Total (CD+CI)				66.576.853,85

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

Elaboró: Equipo Auditor

²¹ Compañía de Seguros del Estado Póliza No 96-441011060832 –Amparo de Estabilidad de Obra –Vigencia hasta 07-07-2020, valor asegurado 224.180.331.55

²² Información indicada con base en los datos consignados en las actas de pago, recibo final y liquidación del contrato de obra contrato COP 006-2014

Lo anterior en virtud de lo señalado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000²³ y posible connotación disciplinaria.

Respuesta de FONADE

FONADE en su respuesta expresa: *“En la visita de verificación conjunta hecha en obra por la CGR, FONADE y el municipio se revisaron las estructuras de los gaviones en los puntos indicados, encontrándose que las mismas presentan desplazamientos en algunos cajones de una línea de la estructura, considerados propios de las estructuras en gaviones, debido a su flexibilidad, las cuales permiten asentamientos y deformaciones sin perder su eficiencia y función estructural; para este particular, es importante considerar que el empuje del suelo es producto de presiones laterales sobre esta estructura de contención, causadas por el peso propio del suelo adyacente y las sobrecargas aplicadas.*

En lo que se refiere al muro con paramento externo de pequeños o escasos escalones, es cierto que son preferidos con mayor escalonamiento algunas veces; sin embargo, por limitación de espacio, la altura y ante la funcionalidad, la necesidad de estructura se considera suplida.

En general, las estructuras de contención se realizaron con un diseño apropiado y siguiendo las correctas técnicas de construcción tratando de dar una solución duradera a los problemas de estabilidad que se presentan en el sector; sin embargo, FONADE continuará verificando dicha estructura, mediante visita técnica en la cual intervengan ente territorial; contratista; interventoría y FONADE; y de comprobarse que existe fallo funcional, requerirá a la entidad territorial para que comine al contratista a fin de que este realice las reparaciones que sean necesarias”.

- *La placa huella construida en la Vereda, la cual tiene una longitud de 150 metros, presenta Fracturamiento en un 60%.*

“Tener un Fracturamiento de un 60% en el área que cubre la placa huella, puede ser una acotación desmedida pues da a entender falta de funcionalidad de la estructura porque al parecer las fracturas se presentan en más de la mitad de la misma, no siendo así, pues

²³ 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.**

ésta situación impediría el uso de la estructura para que cumpla con su labor de facilitar el transporte de los habitantes de la zona y que es contrario a lo que se apreció en visita realizada, encontrándose la obra en uso de la comunidad con unas muestras no de Fracturamiento sino de fisuras que son propias del concreto en su etapa de fraguado y de estas estructuras de placa huella; de otra parte también se pudo apreciar en campo, que la construcción de la placa huella no fue monolítica, de tal forma que podemos inferir razonablemente que lo ocurrido corresponde a una mala práctica en la omisión de una junta de construcción, que posteriormente sufrió cambios volumétricos por el vaciado de dos (2) concretos en días diferentes, creándose una fisura además por la inadecuada terminación, produciendo una apariencia que no es la mejor en su acabado, pero que cumple con su función estructural; por lo tanto se debe realizar un trabajo de presentación en estos puntos construyendo la dilatación, labores que deberá atender el contratista; en caso contrario se le solicitará al municipio que haga efectiva la póliza de estabilidad y calidad de obra.

Es importante tener presente que “Las juntas de construcción se colocan cuando la jornada de trabajo ha concluido y de acuerdo con un plan predeterminado (juntas de construcción programadas). Sin embargo, también pueden presentarse por causas fortuitas como daños en los equipos de colocación, lluvia, o interrupción del suministro de concreto (juntas de construcción imprevistas) (tomado de <http://blog.360gradosenconcreto.com/tipos-de-juntas-en-muros-y-pisos-de-concreto/>).

Estas últimas son necesarias al final de la jornada de trabajo y en paradas prolongadas (más de 1 hora si no se emplea retardador de fraguado) de la puesta en obra del hormigón. Ahora bien, Las fisuras que se presenten deberán ser corregidas por el contratista, previa visita al sitio de la obra y revisión de la estructura en conjunto con la entidad territorial y el contratista”.

Lo presentado en algunas cunetas y en algunos sectores de bordillos, constructivamente son fisuras debido a que se fundió el concreto por etapas, ocasionando el efecto evidenciado en el registro fotográfico enviado, que no es de Fracturamiento sino de una junta de construcción, que no le quita la capacidad a la estructura de cumplir con su función de confinamiento y delimitación. Además, es de tener en cuenta que una serie de factores tales como la retracción del concreto, las diferencias de temperatura ambiente a lo largo del día, la posible aparición de empujes laterales del suelo como consecuencia de dilataciones, hace que se presenten este tipo de fisuras que poco afectan la funcionalidad de los elementos.

Con respecto a la presunta fracturación de las cunetas manifestamos que la construcción de estos elementos de concreto se debieron realizar con el método conocido como “ajedrezado” queriendo decir con esto, que se construyen tramos interrumpidos en longitudes simétricas vaciándolas en días diferentes hasta completar el tramo total, quedando juntas de construcción propias del fraguado del concreto antiguo con respecto del nuevo, que realmente está presentando ésta estructura, siendo esto lo que regularmente sucede cuando desarrollamos proyectos de este tipo. Sin embargo, ya que la responsabilidad de garantizar la estabilidad y calidad de la obra se encuentra en cabeza del contratista, este deberá realizar las reparaciones a que haya lugar, las cuales se verificarán en la inspección conjunta (Interventoría, Entidad territorial, interventoría y

FONADE) al sitio de las obras, cuyas conclusiones serán comunicadas a la Contraloría General de la República.

Respecto a la observación de la alcantarilla No. 4 y No. 2, es evidente el asentamiento de la tubería sin dejar de lado que se debe aclarar cuál fue la estructura realmente construida de obra, ya que el contratista de obra manifestó que al parecer una de estas no hace parte del proyecto, de tal forma que individualizada la alcantarilla correspondiente se debe retirar la tubería, mejorar la capacidad del terreno donde se colocaran los tubos nuevamente, alinear y de ésta forma evitar la filtración que se está presentando actualmente.

En lo que corresponde a los encoles y descoles es necesario hacer los correspondientes recalces con concreto, para reemplazar el material arrastrado por la infiltración del agua; igualmente se debe aplicar el procedimiento para los cabezotes o pantallas que conformen éstas estructuras en la entrada y salida de caudal; esta situación deberá ser realizada por el contratista, para lo cual FONADE requerirá a la Entidad Territorial a fin de que conmine al contratista a responder, y de mostrarse este último renuente se haga efectivo el amparo de estabilidad y calidad de obra.

Partiendo de su observación, queda claro que el dissipador es una obra complementaria de una alcantarilla preexistente, a partir de lo cual no se puede afirmar de tajo que el Fracturamiento observado sea producto de una mala construcción, lo que se aprecia es un desprendimiento del concreto nuevo del dissipador en el recalce del descole del concreto antiguo (estructura ya construida) de la alcantarilla, por un posible asentamiento y/o deslizamiento localizado en el área en que se construyó la estructura.

En términos generales respetamos la opinión que se consignó como “deterioro total” pero no se comparte en razón a que el desprendimiento que existe como ya se manifestó anteriormente, es precisamente por la pendiente que presenta la geoforma y que por cierto, es en estos sitios que se deben construir estructuras de disipación; también es necesario apreciar que el concreto estructural del dissipador aunque ha presentado desplazamiento no presenta fracturas, queriendo decir que de alguna manera la estructura se ha mantenido homogénea sobre el terreno que se construyó.

Basado en todo lo anteriormente expuesto, lo recomendable para optimizar el dissipador es que se construya una estructura desde el tubo que llega al descole de la alcantarilla hasta el inicio de la estructura de disipación con los muros de confinamiento existentes, todo lo anterior con la finalidad de encausar y direccionar el flujo de agua en temporadas invernales. Esta reparación deberá ser realizada por el contratista, para lo cual FONADE requerirá a la Entidad Territorial a fin de que conmine al contratista a responder, y de mostrarse este último renuente se haga efectivo el amparo de estabilidad y calidad de obra.

Análisis de respuesta

FONADE con oficio No: 20172700144051 del 2 de junio de 2017, envió respuesta a la observación en varios puntos por lo tanto se realizará el análisis a cada uno, de la siguiente manera:

Punto 1. En el cual se refiere a los muros de gaviones donde señala que *“En la visita de verificación conjunta hecha en obra por la CGR, FONADE y el municipio se revisaron las estructuras de los gaviones en los puntos indicados, encontrándose que las mismas presentan desplazamientos en algunos cajones de una línea de la estructura, considerados propios de las estructuras en gaviones, debido a su flexibilidad, las cuales permiten asentamientos y deformaciones sin perder su eficiencia y función estructural; para este particular, es importante considerar que el empuje del suelo es producto de presiones laterales sobre esta estructura de contención, causadas por el peso propio del suelo adyacente y las sobrecargas aplicadas(...)”*.

Esta respuesta no es acogida por la CGR, toda vez que como lo expresa FONADE, quienes participaron en la visita pudieron observar las deformaciones de los gaviones y rotura de malla en varios de los cajones de los mismos, adicionalmente el proceso de construcción del gavión cerca del pontón, no cumple con los lineamientos de Norma INVÍAS en su *Artículo 681-07 artículo Gaviones numerales 681.2.2 material de relleno y Numerales 681.2.2.1 granulometría*, manifiesto en el uso de material de menor tamaño al normado, el *Numeral 681.1.2. Características de la Malla*. Por todo lo anterior es importante resaltar que lo argumentado por FONADE no es conforme a lo evidenciado en la visita.

Aunado a lo anterior es importante tener en cuenta que estos gaviones debido a las roturas de malla y las deformaciones que evidencian presentan afectación a su integridad, ya que está relacionada con las características de los agregados y la malla, así como bien se ha dicho estas son estructuras diseñadas como muros de gravedad, y el número de gaviones involucrados superan la tolerancia permitida que se establece en el 3% del total de ellas.

Considerando lo expresado por la entidad, es importante precisar que las estructuras de gaviones son diseñadas como muros de gravedad y para que estos de comporten como estructura flexible y puedan soportar grandes deformaciones sin perder su capacidad estructural o sus funcionalidades, deben cumplir con los siguientes factores que influyen en la flexibilidad de estas estructuras de acuerdo lo señalado por Sociedad Colombiana de Geotecnia:²⁴

- *Geometría y dimensiones de la malla*
- *Propiedades mecánicas del alambre*
- *Tamaño y forma de piedras de relleno*
- *Número de tirantes y diafragma*

²⁴ *Diseño de estructuras de gaviones, muros y recubrimientos. Especificaciones técnicas básicas para la construcción de gaviones. Santafé de Bogotá. Agosto de 2000.*

- *Dimensiones del gavión.*

Tamaño inadecuado; el tamaño mínimo del agregado debe ser, en todo caso, superior a la abertura de la malla. Tamaños similares o inferiores deben ser reportados. Y en cuanto el relleno debe efectuarse de manera que los fragmentos más pequeños queden en la parte central del gavión, y los fragmentos más grandes queden dispuestos en contraste con la canasta”.

Por todo lo anteriormente descrito, y considerando lo expresado “FONADE continuará verificando dicha estructura, mediante visita técnica en la cual intervengan ente territorial; contratista; interventoría y FONADE; y de comprobarse que existe fallo funcional, requerirá a la entidad territorial para que conmine al contratista a fin de que este realice las reparaciones que sean necesarias.” se puede concluir por parte de la CGR que FONADE no profundiza en estructurar argumentos ni soportes tendientes a desvirtuar lo observado y determinado en la visita.

Punto 2 y 3. Placa Huella y Bordillo - En cuanto lo expresado por la entidad en lo referente a la placa huella, es importante precisar que en este grupo de deterioro (grietas) se incluyen todas las discontinuidades y fracturas que afectan la durabilidad de vía, debido a que el agua penetra y comienza a sacar el material fino ocasionando que se presente lo se llama “fenómeno de bombeo”.

Ahora bien, en lo argumentado por la entidad que son fisuras las que se observaron en la placa huella es importante aclarar que las fisuras tienen un ancho menor de 3 mm y las observadas en la vía durante la visita ocular correspondieron a fracturas con espesores mayores a 3 mm en tal sentido se consideran grietas.

En cuanto a la funcionalidad es importante tener en cuenta en el momento la vía es funcional, pero si no se reparan esta placa su vida útil estimada de 20 años se ve reducida drásticamente. Ahora bien, si tenemos en cuenta que esta obra lleva en uso de la comunidad aproximadamente un año y presenta tal deterioro, con un bajo y liviano volumen de tráfico observado, es claro el compromiso de la funcionalidad de la misma.

Igualmente, FONADE indica en su respuesta que las fallas deberán ser corregidas por el contratista, por lo tanto, los argumentos expuestos no desvirtúan la observación.

Punto 4.- Alcantarilla 4 y 2. En lo referente al escalonamiento de la tubería por filtración de agua la entidad en su respuesta confirma que efectivamente el contratista tiene que volver a reparar la tubería y mejorar la capacidad del terreno donde se colocaran nuevamente los tubos igualmente los encoles descoles, cabezote y pantalla. Así mismo indica que según el contratista una de estas, no es

del contrato en análisis, situación que la CGR no comparte, puesto que es la misma Alcaldía del municipio de Manta quien contactó a uno de los maestros que participaron en obras realizando estas alcantarillas, para el acompañamiento de la visita, y en tal sentido en los anexos allegados con la respuesta es la misma alcaldía la que confirma que la misma hace parte del contrato en cuestión. Adicional a ello es significativo resaltar que en todo el recorrido la CGR contó con el acompañamiento de la Alcaldía y FONADE quienes dieron cuenta de la ubicación de las obras.

FONADE informa que *“requerirá a la Entidad Territorial a fin de que conmine al contratista a responder, y de mostrarse este último renuente se haga efectivo el amparo de estabilidad y calidad de obra.”* En tal sentido no se desvirtúa lo observado por la CGR.

PUNTO 5 Disipador: Ahora bien, frente a lo expresado por FONADE con relación al disipador es importante aclarar que el mismo fue construido en un sitio donde no está realizando ninguna función, ya que se ubica muy lejos del descole de la alcantarilla, preexistente, y en tal sentido no presta ningún servicio.

En cuanto que no *“se puede afirmar de tajo que el Fracturamiento observado sea producto de una mala construcción”*, se debe recalcar que si la obra manifestara un proceso constructivo con el anclaje necesario según su ubicación y características del terreno, ubicación que bien expresa la entidad era conocida de antemano en el proceso ya que para ello se adelantaron los estudios pertinentes y en tal sentido la solución adelantada, no tendría que presentar deslizamiento en la magnitud que se observó, por lo tanto, sí corresponde a fallas constructivas la situación en la cual se encuentra la obra y por lo tanto la respuesta de la entidad no es de buen recibo por CGR debido a que se no corresponde a lo observado en la visita ocular y lo argumentado no desvirtúa la observación técnica efectuada.

Finalmente FONADE informa que requerirá a la *“Entidad Territorial a fin de que conmine al contratista a responder, y de mostrarse este último renuente se haga efectivo el amparo de estabilidad y calidad de obra.”*

FONADE en su respuesta indica que la responsabilidad de garantizar la provisión de bienes o prestación de servicios y de adelantar las acciones en caso de incumplimientos, corresponde a las entidades territoriales en aquellos casos en que se suscriben convenios o contratos interadministrativos para que éstas adelanten los procesos contractuales.

Sobre lo anterior es necesario precisar que siendo la línea de gerencia de proyectos una de las líneas de negocio ofertadas por FONADE en la cual pone al servicio de las entidades nacionales su capacidad de gerenciar y efectuar el

control y seguimiento sobre las actividades derivadas de tal acción , y en la cual FONADE no sólo contrata directamente sino que en la mayoría de casos, efectúa el seguimiento y asesoramiento para la contratación que los entes territoriales adelantan en desarrollo de los convenios suscritos, el Manual de Gerencia de proyectos de FONADE dispone:

“El Comité de Negocios será el ente que apoyará a la Gerencia General, y recomendará la celebración de convenios para atender la línea de negocio de Gerencia de Proyectos. El Comité de Negocios cumple entre otras, las siguientes funciones:

- 1. Asesorar a la Gerencia General con relación a la celebración de convenios con entidades estatales, contratos con particulares para la celebración de contratos o convenios con sus clientes.*
- 2. Efectuar un análisis de las obligaciones que podría asumir FONADE frente a las entidades y personas contratantes. Con este fin la Subgerencia Técnica efectuará, con el apoyo de las demás áreas de la Entidad, una ponencia detallada ante el Comité de Negocios.*
- 3. Hacer las recomendaciones que sean necesarias para lograr la mayor eficiencia técnica, administrativa, jurídica y financiera para la ejecución de los convenios y contratos.*
- 4. Recibir información sobre la ejecución de los convenios, en particular cuando se requieran tramitar adiciones y/o prórrogas a los convenios.*
- 5. Recomendar la incorporación de cláusulas en convenios y contratos que permitan ejecutar los proyectos en forma oportuna y adecuada. Entre otras estipulaciones se tendrá en cuenta el alcance de las obligaciones de los comités que se determinen en los convenios, la debida atención de los pagos, el establecimiento de reglamentos operativos y las formalidades para los pagos, entre otras.”*

*La línea de negocio de gerencia de proyectos, persigue entre otros los siguientes objetivos*²⁵:

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

*El modelo de Gerencia de Proyectos, se fundamenta en el abordaje y cumplimiento integral de 4 principios básicos*²⁶:

- Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto*
- Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*

²⁵ Manual de gerencia de proyectos V04 numeral 6.10.1 OBJETIVOS

²⁶ Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE V04 numeral 6.10.3 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GERENCIA DE PROYECTOS

- Generar y /o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.
- Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto

Según lo anterior es claro que el servicio ofertado por FONADE en esta línea de negocio que se define como: "*FONADE adelanta la gestión técnica, administrativa, jurídica y financiera de programas o proyectos, **asume la responsabilidad del resultado al garantizar la ejecución y entrega de los proyectos.***" (negrilla fuera de texto), conlleva la responsabilidad hasta la entrega de los bienes y servicios derivados de los proyectos con la debida aplicación de los principios de la función pública, así como actos administrativos posteriores.

Atendiendo lo anterior la CGR no comparte las afirmaciones de FONADE respecto a que son las entidades territoriales las responsables de la contratación y acciones derivadas en caso de incumplimiento, lo cual se presenta como una tendencia a diluir la responsabilidad de garantizar la provisión de bienes y servicios a los beneficiarios finales y la consistencia y cumplimiento de los compromisos asumidos por FONADE ante sus clientes a través de esta línea de negocios, que como se ha expresado se mantiene en cabeza de FONADE como gerente del proyecto.

Por lo expresado en párrafos anteriores se concluye que los argumentos esbozados por FONADE en su respuesta, no desvirtúan lo observado por la CGR y en tal sentido el hallazgo se mantiene en los términos que fue comunicado.

Hallazgo No. 4 Convenio 211041- Contrato Interadministrativo No. 2122384 Calidad de Construcción - Montería Rural (D).

La Carta Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones.

Conforme a la naturaleza jurídica de FONADE y según lo señalado en La Ley 1150 de 2007, que establece en su artículo 13 "(...) *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(...)*"

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82²⁷ la responsabilidad de los interventores y en su artículo 84²⁸ las facultades y deberes de los supervisores e interventores.

En concordancia con lo anterior, el manual de Interventoría MMI002 versión 7, adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra la entidad; en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores²⁹ y en el 6.2, las funciones del supervisor³⁰.

En la vigencia 2011 FONADE y el Departamento Administrativo Para la Prosperidad - Fondo de Inversiones para la Paz, suscriben el Convenio No. 211041 del 19/12/2011, mediante el cual FONADE se compromete a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad.

Según lo indicado en la cláusula tercera, numeral 6 de dicho convenio, en desarrollo del objeto del convenio, FONADE podrá *“suscribir convenios con entidades territoriales, para el desarrollo de la ejecución del objeto del convenio, previa aprobación del Comité de seguimiento ejerciendo la supervisión a través del control y seguimiento permanente en el marco de la normatividad vigente”*. Para

²⁷ 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. (...)

²⁸ 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 (...)

²⁹ 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

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

estos casos la entidad territorial se compromete a ejecutar el proyecto que se apruebe en desarrollo del Convenio.

Contrato Interadministrativo No. 2122384

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, FONADE suscribió con el Municipio de Montería el contrato interadministrativo No. 2122384 el 14 de agosto de 2012, con el objeto contractual de: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar los proyectos de “PAVIMENTACION EN CONCRETO RÍGIDO DE LAS VÍAS – VÍAS RURALES, DEL MUNICIPIO DE MONTERÍA, CÓRDOBA”, de acuerdo con los términos y alcance establecidos en el presente Convenio, lo cual hace parte integral del contrato interadministrativo.”*; por valor inicial de \$4.986.054.864, al cual le fueron aplicadas tanto adiciones como reducciones, para un valor total de \$6.850.446.117, con plazo de ejecución inicial hasta el 30 de junio de 2013, prorrogado hasta el 31 de agosto de 2016. En la cláusula séptima del convenio se estipuló lo relacionado con la supervisión del mismo.³¹

Para el desarrollo del citado convenio interadministrativo, el municipio de Montería suscribe el contrato 380 de 2014 el 01 de noviembre de 2013, con el Consorcio Las Cruces, para el desarrollo del proyecto denominado *“MEJORAMIENTO Y ADECUACIÓN DE LAS VÍAS QUE COMUNICAN DESDE LA BRIGADA XI HASTA EL CORREGIMIENTO JARAQUIEL Y DESDE LA VEREDA LAS CRUCES CORREGIMIENTO DE SANTA LUCIA HASTA LA VEREDA LAS PAVAS DEL CORREGIMIENTO NUEVO PARAÍSO MUNICIPIO DE MONTERÍA DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA”*, por valor \$795,481.258, con plazo de 4 meses, fecha de inicio del 26 de febrero de 2014 y fecha de terminación inicial el 25 de junio de 2014. El contrato fue ejecutado en dos etapas: la primera de Pre-construcción, con fecha de inicio el 26 de febrero de 2014 hasta 23 de marzo de 2014 y una segunda etapa de construcción con inició el día 27 de marzo de 2014, prorrogada hasta el 11 de julio de 2014.

Con cargo al contrato de obra se registran pagos por un total de \$795.448.474, con saldo no pagado, no ejecutado de \$32.748 pesos, acta final de obra del 11 de julio de 2014 y acta de liquidación de fecha 12 de diciembre de 2014.

FONADE suscribió el contrato de Interventoría No.2131906, el 14 de junio de 2014, con el Consorcio Fabrica Infraestructura 2013, en cuyo objeto señala: *‘Fábrica de interventoría de obras requeridas por FONADE en el desarrollo de sus programas en: infraestructura de edificaciones, infraestructura vial, infraestructura*

³¹*Convenio Interadministrativo No 2122384-CLAUSULA SEPTIMA-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 (...)*

de saneamiento básico y agua potable, infraestructura energética, servicios públicos y proyectos especiales. Fábrica No.3” derivando acta de servicio, con el objeto: “interventoría técnica, administrativa, financiera y legal de “mejoramiento y adecuación de las vías que comunican desde la brigada xi hasta el corregimiento Jaraquíel y desde la vereda las cruces corregimiento de Santa Lucia hasta la vereda las Pavas del corregimiento Nuevo Paraíso Municipio De Montería Departamento De Córdoba”.

Entre el 8 al 12 de mayo de 2017, la comisión de auditoría de la CGR realizó una vista a las obras del citado contrato de obra No 380-2014, con la finalidad de verificar el estado actual de las mismas y confrontar que las cantidades ejecutadas correspondan a lo realmente recibido por parte del ente contratante, visita que contó con la participación de un delegado del municipio, el contratista, interventoría y el representante de FONADE.

Como resultado del seguimiento realizado se evidenciaron las siguientes situaciones:

Calidad de Construcción Contrato interadministrativo No. 2122384

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 2007³², 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

³² Por la cual se actualizan las especificaciones generales de construcción de carretera para los contratos celebrados por el Instituto Nacional de Vías.

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."

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, junto con la inspección física realizada al proyecto desarrollado, para "MEJORAMIENTO Y ADECUACIÓN DE LAS VÍAS QUE COMUNICAN DESDE LA BRIGADA XI HASTA EL CORREGIMIENTO JARAQUIEL Y DESDE LA VEREDA LAS CRUCES CORREGIMIENTO DE SANTA LUCIA HASTA LA VEREDA LAS PAVAS DEL CORREGIMIENTO NUEVO PARAÍSO MUNICIPIO DE MONTERÍA DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA." se evidenció deficiencia que afectan la superficie, tales como:

- Fracturamiento en las placas costado derecho de la cuneta vereda las Cruces- las Pavas.
- Fisuras en cunetas costado izquierdo y derecho de la vía.
- Colmatación generalizada por vegetación y sedimentos en la cuneta, que limitaron verificación en algunos tramos, restringiendo así mismo la funcionalidad de las obras, para la cual se destinó el recurso, en algunos tramos de la vía.
- Fractura y Desportillamiento en placas de acceso a viviendas de 1,10 X1, 01 X 0,10 cms.
- Cárcavas y baches a lo largo de la vía vereda las Cruces debido a la colmatación de cunetas.
- Algunos baches en intervenciones vía Brigada XI- Corregimiento Jaraquiel
- Posible volcamiento la batea por pérdida de bancada en la vía Brigada XI- Corregimiento Jaraquiel.

Esta situación afecta la durabilidad de las obra de drenajes, debido a las deficiencias observadas en el proceso constructivo y la calidad de los materiales,

se está afectando la vida útil de la cuneta y la placas de accesos a la viviendas es de acuerdo con lo reglado en la norma INVIAS -07.

(Ver registro fotográfico – Visita 8 al 12 de mayo de 2017)



Foto No. 1 placa fracturada y con los hierros a la intemperie

Foto No. 2 Fractura en la esquina de la placa de la cuneta revestida y la placa de acceso

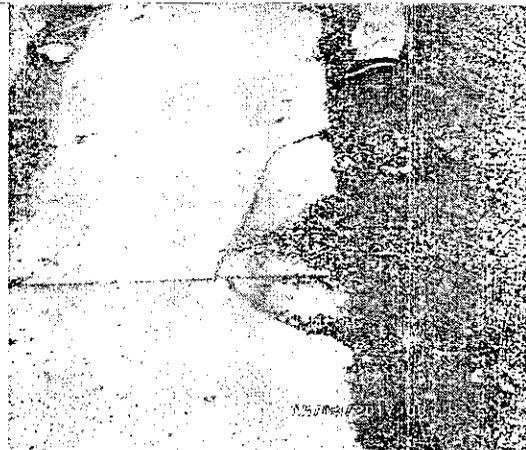


Foto No.3 Grieta en la losa pavimento



Foto No. 4 batea con peligro de volcamiento por socavación



Foto No. 5 Baches en la vía por ahuellamiento

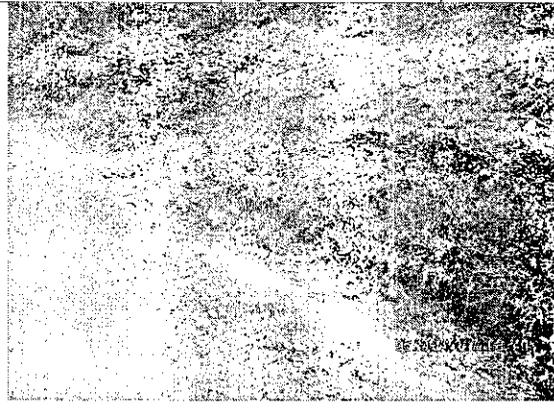


Foto No.6 cunetas colmatadas y llenas de material vegetal

Por lo anteriormente expuesto se procedió a cuantificar el material de concreto del área afectada, por no cumplir con las especificaciones técnicas de acuerdo con la Norma Técnica INVIAS 2007, según lo definido en el Capítulo 3, artículo 311.4.6 sobre Compactación, y artículo 630.2.4. Citada anteriormente, que corresponde al Ítem 2.3; 2,4 metros cúbicos vía por valor de \$1.448.950 (costo directo) y costo indirecto de \$507.132,00 para un total de \$1.956.082 (incluido el costo directo e indirecto).

Es importante precisar que para el análisis adelantado se tuvo como referencia los estudios y diseños de la Estructura de drenajes que fueron entregados por el municipio en el momento de la visita y legalizados mediante acta de visita y las mediciones tomadas durante la visita de campo de obra y las respectivas obras con el acompañamiento del contratista, interventoría, un representante del municipio de Montería y FONADE.

Ese de destacar que para los cálculos se tomó como referencia los valores y cantidades consignados en el acta de Entrega y recibo final- F027³³, 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. 380-2014.

Las situaciones referidas denotan incumplimiento de la normatividad legal del INVIAS y de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, previstas en las normas y contratos arriba mencionados. Así mismo, falta de gestión de la supervisión e interventoría del contrato de obra, que conllevó a la existencia de obras que presentaban fracturas, grietas y fallas de calidad.

El hallazgo se comunica con posible connotación disciplinaria.

Respuesta de FONADE

“Dentro de las observaciones encontradas en la visita en conjunto y comunicadas en este oficio, procedemos a hacer las siguientes aclaraciones a cada punto de las aseveraciones de acuerdo con el informe remitido por el contratista de obra, quien, mediante comunicado del 05 de junio de 2017, informa que:

“Teniendo en cuenta que la Contraloría General de la República en desarrollo de la auditoría fiscal que viene adelantando a FONADE, presento (sic) informe en el cual se verifico (sic) el estado actual de las obras objeto del contrato de la referencia, y mediante visita ocular se pudo constatar algunas deficiencias en el estado actual de las obras comedidamente, por medio del presente escrito nos permitimos comunicarle, que, en atención a dicho informe, el Consorcio las Cruces realizo (sic) la reparación de los 4.5. mts en las placas del costado derecho de las cunetas (punto 1) y en placas de acceso a viviendas de 1,10x1,1,01x0,10(punto 4). Lo anterior, en atención a que las demás

³³ Del 11 de julio de 2014

deficiencias encontradas obedecen al desgaste natural de las obras y a situaciones de fuerza mayor no imputables al contratista.

Conforme lo anterior el contratista decide efectuar reparaciones y da respuesta a cada observación de la siguiente manera:

- *Fracturamiento en las placas costado derecho de la cuneta vereda las Cruces- las Pavas.*

R: Estas fueron demolidas y reconstruidas por el contratista, como se evidencia en el registro fotográfico que remite en comunicado del 5 de junio de 2017.

- *Fisuras en cunetas costado izquierdo y derecho de la vía.*

R: Es de tener en cuenta que una serie de factores tales como la retracción del concreto, las diferencias de temperatura en el ambiente a lo largo del día, la posible aparición de empujes laterales del suelo como consecuencia de dilataciones, hace que se presenten este tipo de fisuras que poco afectan la funcionalidad de los elementos. Estas reparaciones por mantenimiento se deben realizar periódicamente por parte de la Alcaldía Municipal de acuerdo al manual de mantenimiento y al compromiso de sostenibilidad.

- *Colmatación generalizada por vegetación y sedimentos en la cuneta, que limitaron verificación en algunos tramos, restringiendo así mismo la funcionalidad de las obras, para la cual se destinó el recurso, en algunos tramos de la vía.*

R: Estas reparaciones por mantenimiento se deben realizar periódicamente por parte de la Alcaldía Municipal de acuerdo al manual de mantenimiento y al compromiso de sostenibilidad, ya que las obras fueron entregadas al ente territorial para su manejo desde el 20 de octubre de 2014.

- *Fractura y Desportillamiento en placas de acceso a viviendas de 1,10 X1, 01 X 0,10 cms.*

R: Las reparaciones fueron ejecutadas por el contratista, como se evidencia en el registro fotográfico que remite en comunicado del 5 de junio de 2017.

- *Cárcavas y baches a lo largo de la vía vereda las Cruces debido a la colmatación de cunetas.*

R: Estas reparaciones por mantenimiento se deben realizar periódicamente por parte de la Alcaldía Municipal de acuerdo al manual de mantenimiento y al compromiso de sostenibilidad, ya que las obras fueron entregadas al ente territorial para su manejo desde el 20 de octubre de 2014

- *Algunos baches en intervenciones vía Brigada XI- Corregimiento Jaraquiel.*

R: Es normal que se presenten este tipo de daños y más en época invernal por el paso de vehículos pesados con saturación de la banca por lo que estas reparaciones por mantenimiento se deben realizar periódicamente por parte de la Alcaldía Municipal de acuerdo al manual de mantenimiento y al compromiso de sostenibilidad, ya que las obras fueron entregadas al ente territorial para su manejo desde el 20 de octubre de 2014

- *Posible volcamiento la batea por pérdida de bancada en la vía Brigada XI- Corregimiento Jaraquiel.*

R: La escorrentía superficial hace el efecto de erosión en las laderas de desagüe de las estructuras por lo que se requiere de mantenimiento sobre todo en épocas invernales. Por lo que estas reparaciones por mantenimiento se deben realizar periódicamente por parte de la Alcaldía Municipal de acuerdo al manual de mantenimiento y al compromiso de sostenibilidad, ya que las obras fueron entregadas al ente territorial para su manejo desde el 20 de octubre de 2014.

De acuerdo con las anteriores precisiones se tiene que, a la fecha se encuentran subsanadas las observaciones hechas por la CGR en el oficio AG8-1-108, teniendo en cuenta que de acuerdo con el registro fotográfico anexo por el contratista de obra se reparó todo lo relativo al tema de la garantía de la calidad de la obra.

Análisis de respuesta

FONADE informa que en cuanto a las deficiencias encontradas: baches, cárcavas y posible volcamiento de la batea, fueron entregadas al municipio en el 2014, por consiguiente, quien debe mantenerla es el Municipio de Montería, sobre lo cual es importante precisar que es obligación del municipio lo correspondiente al mantenimiento rutinario, mas no la intervención en este tipo de obras que se encuentran amparadas por garantía por el tipo de daños evidenciados.

Así mismo, en cuanto la fisuras grietas y desportillamiento de las placas de las cunetas, FONADE allega el registro fotográfico del antes y después de la reparación efectuada, así como la certificación por parte del municipio de Montería de recibo de las obras las cuales corresponden a lo calculado como daño, por consiguiente, una vez analizado por la CGR, se considera reparada y recibida la obra, en tal sentido se retira la connotación fiscal y se plantea como posible beneficio de auditoría, manteniendo el presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 5 Convenio 211041- Contrato Interadministrativo No. 2122384 Calidad de Construcción y Cantidades- Montería (D-F)

La Carta Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones.

Conforme a la naturaleza jurídica de FONADE y según lo señalado en La Ley 1150 de 2007, que establece en su artículo 13 “(...) 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(...).”

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82³⁴ la responsabilidad de los interventores y en su artículo 84³⁵ las facultades y deberes de los supervisores e interventores.

En concordancia con lo anterior, el manual de Interventoría MMI002 versión 7, adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra la entidad; en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores³⁶ y en el 6.2, las funciones del supervisor³⁷.

En la vigencia 2011 FONADE y el Departamento Administrativo Para la Prosperidad - Fondo de Inversiones para la Paz, suscriben el Convenio No.

³⁴ 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. (...)

³⁵ 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.(...)

³⁶ 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

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

211041 del 19/12/2011, mediante el cual FONADE se compromete a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad.

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

Contrato Interadministrativo No. 2122384

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, FONADE suscribió con el Municipio de Montería el contrato interadministrativo No. 2122384 el 14 de agosto de 2012, con el objeto contractual de: “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar los proyectos de “PAVIMENTACION EN CONCRETO RÍGIDO DE LAS VÍAS – VÍAS RURALES, DEL MUNICIPIO DE MONTERÍA, CÓRDOBA”, de acuerdo con los términos y alcance establecidos en el presente Convenio, lo cual hace parte integral del contrato interadministrativo.”; por valor inicial de \$4.986.054.864, al cual le fueron aplicadas tanto adiciones como reducciones, para un valor total de \$6.850.446.117, con plazo de ejecución inicial hasta el 30 de junio de 2013, prorrogado hasta el 31 de agosto de 2016. En la cláusula séptima del convenio se estipuló lo relacionado con la supervisión del mismo.³⁸

Para el desarrollo del citado convenio interadministrativo, el municipio de Montería suscribió el contrato de obra No. 351 de 2013, con el Consorcio Pavimentos de Montería 2014, para el desarrollo del proyecto denominado “Construcción de pavimento rígido de: a) Transversal 7 entre diagonales 19 y 4, transversal 3 entre carreras 3 y diagonal 12 de los barrios la Granja ; b) de la transversal 2 entre carreras 3y diagonal 12 de los barrios la Granja, Santander y San Martin, c) de la diagonal 12 entre la carrera 9 y transversal 2 2 sur de los Barrios la Granja, Santander y San Martin; d) de la calle 37W entre carrera 1W y la vía Arboletes en el barrio Juna XXIII en el municipio de Montería , departamento de Córdoba”, por valor \$6.031.166.537, , suscrito el 25 de octubre de 2013 y con plazo inicial de 7 meses, prorrogado hasta el 31 de agosto de 2016, registro de terminación del 31 de agosto de 2016 y Acta de recibo final de obra del 26 de diciembre de 2016, por liquidar.

³⁸Convenio Interadministrativo No 2122384-CLAUSULA SEPTIMA-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 (...)

Con cargo al contrato de obra se registran los pagos que se relacionan, con aplicación de amortización sobre anticipo, saldo por pagar y saldo de amortización por aplicar.

Cuadro 14. Pagos contrato vías Montería.

Fecha Orden de Pago	VALOR DESEMBOLSOS / AMORTIZACIÓN	MANEJO ANTICIPO		
		ANTICIPO DESEMBOLSADO	VALOR AMORTIZADO	SALDO PENDIENTE DE AMORTIZAR
29/05/2014	\$ 2.851.299.478,00	\$ 2.851.299.478,00	\$ 0,00	\$ 2.851.299.478,00
29/10/2014	\$ 401.195.233,00	\$ 0,00	\$ 401.195.233,00	\$ 2.450.104.245,00
26/11/2014	\$ 815.818.249,00	\$ 0,00	\$ 815.818.250,00	\$ 1.634.285.995,00
17/12/2014	\$ 288.312.912,00	\$ 0,00	\$ 288.312.912,00	\$ 1.345.973.083,00
27/01/2015	\$ 242.776.224,00	\$ 0,00	\$ 242.776.224,00	\$ 1.103.196.859,00
25/03/2015	\$ 114.140.825,00	\$ 0,00	\$ 114.140.824,00	\$ 989.056.035,00
24/06/2015	\$ 210.706.963,00	\$ 0,00	\$ 210.706.962,00	\$ 778.349.073,00
25/09/2015	\$ 333.470.577,00	\$ 0,00	\$ 333.470.577,00	\$ 444.878.496,00
25/05/2016	\$ 181.492.089,00	\$ 0,00	\$ 181.492.089,00	\$ 263.386.407,00
TOTALES	\$ 5.439.212.550,00	\$ 2.851.299.478,00	\$ 2.587.913.071,00	\$ 263.386.407,00
TOTAL DEL CONTRATO	\$ 6.031.166.537,00	SALDO POR PAGAR	\$ 591.953.987,00	

Fuente: FONADE Elaboro: Equipo Auditor

FONADE suscribió el contrato de Interventoría No.2131906, el 14 de junio de 2014, con el Consorcio Fabrica Infraestructura 2013, en cuyo objeto señala: 'Fábrica de interventoría de obras requeridas por FONADE en el desarrollo de sus programas en: infraestructura de edificaciones, infraestructura vial, infraestructura de saneamiento básico y agua potable, infraestructura energética, servicios públicos y proyectos especiales. Fábrica No.3", y el 13 de noviembre de 2014 FONADE suscribió con el Consorcio Interventoría FONADE 007 el acta de servicio No. 201 para efectuar interventoría al contrato de obra No 351 analizado.

Entre el 8 al 12 de mayo de 2017, la comisión de auditoría de la CGR realizó una vista a las obras del citado contrato de obra No 351-2014, con la finalidad de verificar el estado actual de las mismas y confrontar que las cantidades ejecutadas correspondan a lo realmente recibido por parte del ente contratante, visita que contó además con la participación de un delegado de la Gobernación del Departamento de Córdoba, el contratista, interventoría y el representante de FONADE.

Como resultado del seguimiento realizado se evidenciaron las siguientes situaciones:

Calidad de Construcción y Cantidades - Contrato interadministrativo No. 2122384- Contrato de obra 351 de 2013.

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 2007³⁹, 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 (D_m) deberá ser, como mínimo, el noventa y cinco por (norma de ensayo I.N.V.E - 142) de referencia (D_e), 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 (D_i) deberá ser igual o superior al 98% del valor medio del tramo (D_m), 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.”

Así mismo, la Norma Técnica INVIAS 2007, en el Capítulo 500 sobre Pavimento de Concreto, establece:

“Artículo 500.1 Generalidades. Este trabajo se refiere a la construcción de un pavimento de concreto hidráulico con juntas; y consiste en la elaboración, el

³⁹ Por la cual se actualizan las especificaciones generales de construcción de carretera para los contratos celebrados por el Instituto Nacional de Vías.

transporte, la colocación y el vibrado de una mezcla de concreto hidráulico en forma de losas, con o sin refuerzo; la ejecución y el sellado de juntas; el acabado, el curado y las demás actividades necesarias para la correcta construcción del pavimento de concreto hidráulico, de acuerdo con los alineamientos, cotas, secciones y espesores indicados en los planos del proyecto (...)

500.2.2.1 Pasadores o barras pasajuntas En las juntas transversales que muestren los documentos técnicos del proyecto y/o en los sitios en que indique el Interventor, se colocarán pasadores como mecanismo para garantizar la transferencia efectiva de carga entre las losas adyacentes. (...)

“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.”

630.2. 4 Aditivos. Los aditivos reductores de agua y para control de fraguado deberán cumplir los requisitos de la norma ASTM C-494; los inclusores de aire cumplirán las exigencias de la norma ASTM C-260 y los puzolánicos habrán de satisfacer las exigencias de la norma ASTM C-618.

Norma de ensayo INV E-212 materia orgánica, INV E-234 reducción de alcalinidad, prueba de solidez en sulfatos de sodio o magnesio, INV E-220 limpieza, INV E-133 equivalente de arena, INV E-218 desgaste del agregado grueso en la máquina de Los Ángeles y INV E-230 Los índices de aplanamiento y alargamiento del agregado grueso procesado.

Artículo 640. 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 (...)”

Ahora bien, de acuerdo con el Manual de diseños de pavimentos en concreto⁴⁰ en su artículo 1.3.2 señala que: *“Período de diseño y vida útil* Los pavimentos se diseñan para que duren un determinado número de años dependiendo del tipo escogido y de algunas condiciones económicas. Por las características funcionales de los pavimentos de concreto, se recomienda que el período de diseño sea igual o superior a los 20 años. Por su parte la vida útil es el número de años en que el pavimento está en condiciones de permitir la circulación de los vehículos en unas condiciones buenas de operación. En este manual se considera un periodo de

⁴⁰ *Manual de diseños de pavimentos en concreto, Instituto Colombiano de productores de Cementos-ICPC, Ministerio de Transporte e Instituto Nacional de Vías -INVIAS*

diseño de 20 años para todos los análisis estructurales, el cual bajo premisas teóricas debe coincidir como mínimo con la vida útil del pavimento, (...)”.

Conforme a la citada reglamentación, y una vez analizados los soportes documentales, junto con la inspección física realizada al proyecto desarrollado, para Construcción de pavimento rígido de: a) Transversal 7 entre diagonales 19 y 4, transversal 3 entre carreras 3 y diagonal 12 de los barrios la Granja ; b) de la transversal 2 entre carreras 3y diagonal 12 de los barrios la Granja, Santander y San Martin, c) de la diagonal 12 entre la carrera 9 y transversal 2 2 sur de los Barrios la Granja, Santander y San Martin; d) de la calle 37W entre carrera 1W y la vía Arboletes en el barrio Juan XXIII en el municipio de Montería, departamento de Córdoba”, se evidenció deficiencias que afectan la superficie del pavimento en concreto , tales como:

En la Transversal 7

- Fisura transversal profunda en una placa del pavimento en concreto.
- Fisuras y Desportillamiento en varias losas del andén.
- El pavimento presenta desgaste prematuro en el carril derecho tomando como referencia k0+000, en los accesos a la transversal.

En la transversal 3

- Placa en concreto del carril izquierdo desde el k0+000, se encuentra fisurada la que esta continua al box coulvert que construyo el municipio de Montería en la se encuentra fisurado carril izquierdo.

En la Diagonal 12

- Falta de sellos en las juntas del pavimento en el acceso a las vías.

En la transversal 3 y en las diagonales 2 y 12,

- El 20% de las losas del andén están fracturadas

En las transversal 37W de Juan XXIII

- Faltan algunas tapas de la cuneta y otras están fracturadas.
- Una placa del carril derecho donde inicia el K0+000 en la transversal 37W de Juan XXII, está fisurada.

Esta situación afecta la durabilidad del pavimento en concreto, debido a las deficiencias observadas en el proceso constructivo y la calidad de los materiales, se está afectando la vida útil tanto del pavimento como de los andenes de acuerdo con lo reglado en la norma INVIAS -07.

(Ver registro fotográfico – Visita 8 al 12 de mayo de 2017)

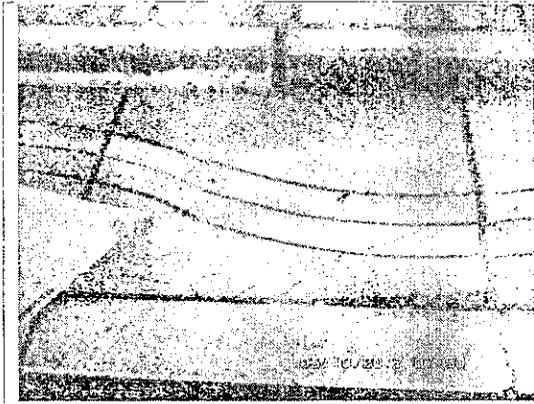


Foto No. 1 se observan fisura en el andén de la transversal 7 en al acceso Pro+00

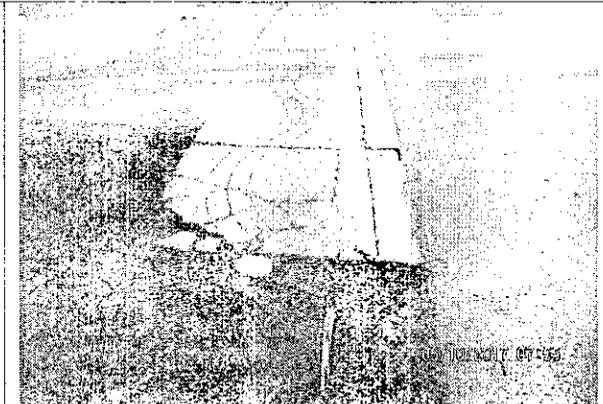


Foto No. 2 Foto No. 3 Losa del andén totalmente fracturada transversal 7 en la acceso



Foto No.3 Grieta en la losa pavimento trasv. 7



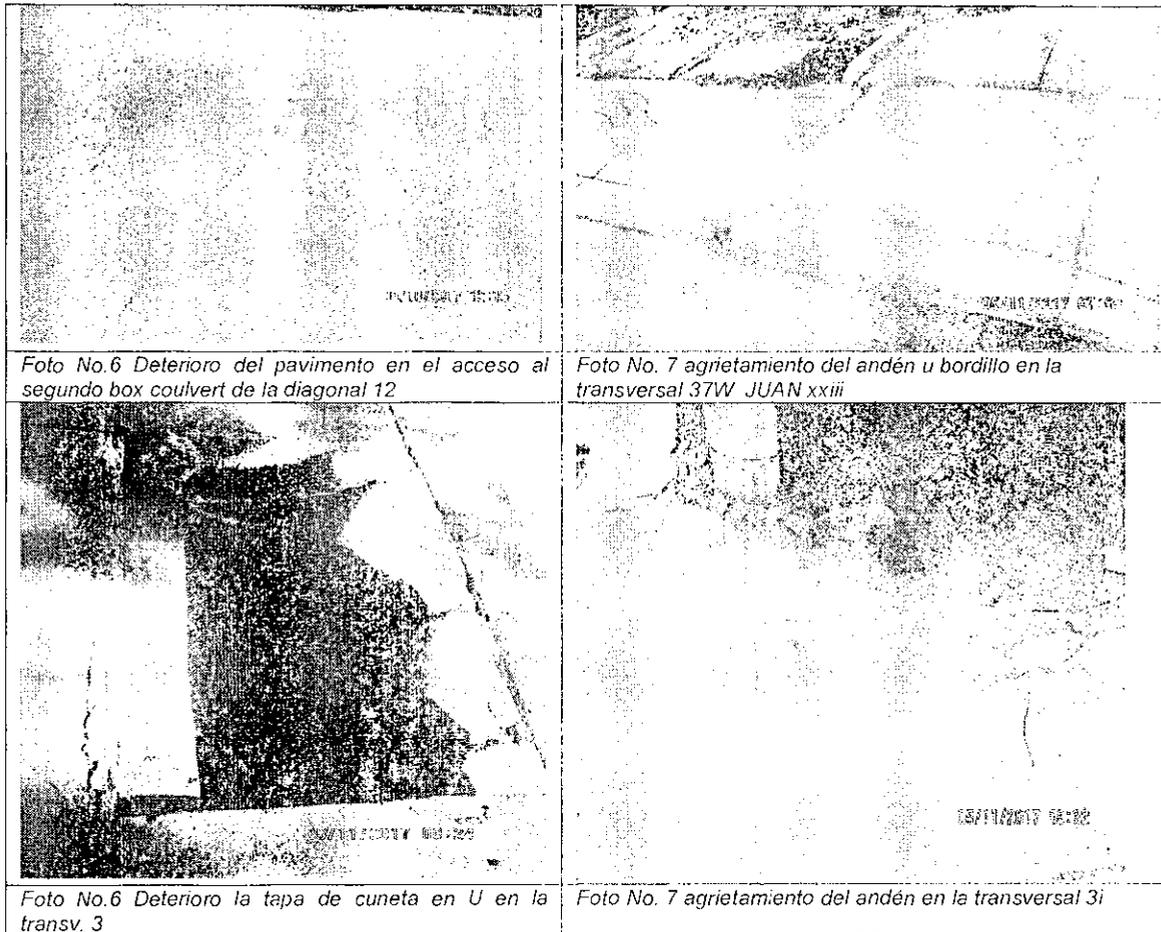
Foto No. 4 se observa grieta transversal cerca la junta en l el pavimento carril derecho PR0+000 transv. 7



Foto No. 5 Desportillamiento del andén y bordillo donde empalma la transversal 7 y la diagonal 2



Foto No.6 Hundimiento del andén lado izquierda pinto PR0+000 en la transversal 7



Por lo anteriormente expuesto se procedió a cuantificar el material de concreto del área afectada, por no cumplir con las especificaciones técnicas de acuerdo con la Norma Técnica INVIAS 2007, según lo definido en el Capítulo 3, artículo 311.4.6 sobre Compactación, Capítulo 5, artículo 500.1 Generalidades 500.2.2.1 Pasadores o barras pasajuntas, 500.4.21 Sellado de las Juntas y artículo 630.2.4. Citada anteriormente, que corresponde al Ítem 14; 821,8 metros cuadrados en la transversal 37W Juan XXIII por la suma de \$13,923,159,84 (costo directo); en la transversal 3° 89,1 metros cuadrados por \$3,021,024,60 (costo directo); en la diagonal 12: 325,06 metros cuadrados por \$11.021.484 (costo directo) en la diagonal 2; 271,72 metros cuadrados por valor de \$9.212.938 (costo directo) y el ítem 10, 1,8 metros cúbicos por \$716.022.00 transversal 7 y 1,8 metros cúbicos por \$716,022,00 transversal 37 Juan XXIII.

Es importante precisar que para el análisis adelantado se tuvo como referencia los estudios y diseños de la Estructura de Pavimento en concreto que fueron entregados por el contratista en el momento de la visita y legalizados mediante acta de visita y las mediciones tomadas durante la visita de campo de obra

adelantada por la comisión de auditoría de la CGR con el acompañamiento del contratista, interventoría, un representante del municipio de Montería y FONADE.

Cuadro 15 Cantidad por deterioro en las vías

Item	Actividades	Unidad	cantidad	Valor unitario	Total
Transversal 7					
10	Pavimentos en concreto hidráulico de 224Kg/cm2 (3200PSI) incluye juntas, acero para la transmisión de esfuerzos de juntas; sellado	M3	1,8	397.790	716.022,00
14	Andenes Case D H=0.08 incluye juntas	M2	50,64	33.906,00	1.716.999,84
Transversal 37W Juan XXIII					
10	Pavimentos en concreto hidráulico de 224Kg/cm2 (3200PSI) incluye juntas, acero para la transmisión de esfuerzos de juntas; sellado	M3	1,8	397.790	716.022,00
14	Andenes Case D H=0.08 incluye juntas	M2	821,8	33.906,00	27.863.950,80
transversal 3					
14	Andenes Case D H=0.08 incluye juntas	M2	89,1	33.906,00	3.021.024,60
Diagonal 12					
14	Andenes Case D H=0.08 incluye juntas	M2	325,06	33.906,00	11.021.484,36
Diagonal 2					
14	Andenes Case D H=0.08 incluye juntas	M2	271,72	33.906,00	9.212.938,32
Sub total Costo Directo					51.247.417,32
Subtotal Costo indirecto (33,04)					16.932.146,68
Total					68.179.564,00

Fuente: FONADE-2016

Elaboró: Equipo Auditor

Así mismo, se determinaron diferencias en cantidades de obra en los ítems: 5,2-Mejoramiento de la subrasante empleando únicamente material adicionado (piedra rajón o similar 80% material a 40%); 8,Base granular ;10-Pavimentos en concreto hidráulico de 224Kg/cm2 (3200PSI) incluye juntas, acero para la transmisión de esfuerzos de juntas y sellado ;11-Acero de refuerzo de refuerzo construcción de la losas; 13-Bordillo concreto clase E H=0.55mts Ap.= 0,125 ml;14-Andenes Case D H=0.08 incluye juntas ;17-Marcas vía en pintura en frio;18-Señales Verticales de tránsito, por \$ 343.463.018,21 incluido (costo directo) por \$ 258.165.227,16 y (costo indirecto) \$ 85.297.791,05. Correspondiente a los cuatro frentes de trabajo, los cuales se discriminan debido a que cada uno tiene su propia acta de recibo y entrega final.

A continuación, se muestra el detalle de las cifras⁴¹:

⁴¹ Información indicada con base en los datos consignados en las actas de recibo y entrega final del contrato de obra No. 351-2014, transversales 7 y 3, diagonales 12 y 2 y Transversal 37W Juan XXII.

Cuadro 16. Diferencia en cantidades de Obras Juan XXIII

Item	Actividades	Unidad	cantidad	Valor unitario	Cantidad Verificada CGR	Diferencia	Valor Diferencia
5,2	Mejoramiento de la subrasante empleando unicamente material adicionado (piedra rajon o similar 80% material a 40%)	m3	2.911,07	53.520,00	2.210,29	700,78	37.505.531,52
8,0	Base granular	m3	1.083,99	87.625,00	1.014,83	69,16	6.060.145,00
10	Pavimentos en concreto hidraulico de 224Kg/cm2 (3200PSI) incluye juntas, acero para la transmición de esfuerzos de juntas, sellado	m3	1.030,54	424.325,00	1.004,94	25,60	10.862.720,00
11	Acero de refuerzo de refuerzo construcción de la losas	kg	19.114,60	2.791,50	17.512,89	1.601,71	4.471.159,51
13	Bordillo concreto clas c E H=0.55mts Ap= 0,125 ml	ml	1.715,95	33.520,00	1.664,01	51,94	1.741.028,80
14	Andenes Clase D H=0.08 incluye juntas	m2	2.076,27	33.906,00	2.053,20	23,07	782.211,42
17	Marcas via en pintura en frio	m2	88,20	16.750,00	-	88,20	1.477.350,00
18	Señales Verticales de tránsito	Unidad	14,00	253.480,00	13,00	1,00	253.480,00
Subtotal Costo Directo							63.153.626,25
Subtotal costo Indirecto (33,04%)							20.865.958,11
Total							84.019.584,36

Fuente: Documentos FONADE -2016

Elaboró: Equipo Auditor

Cuadro 17. Diferencia en cantidades de Obras transversal 7 y 3

Item	Actividades	Unidad	cantidad	Valor unitario	Cantidad Verificada CGR	Diferencia	Valor Diferencia
5.2	Mejoramiento de la subrasante empleando unicamente material adicionado (piedra rajon o similar 80% material a 40%)	m3	1.896,27	53.520,00	1.766,20	130,07	6.961.346,40
8.0	Base granular	m3	1.947,58	87.625,00	1.859,29	88,29	7.736.411,25
10	Pavimentos en concreto hidraulico de	m3	1.731,18	424.325,00	1.715,74	15,84	6.721.308,00
11	Acero de refuerzo de refuerzo	kg	40.183,40	2.791,50	39.613,90	569,50	1.589.767,02
13	Bordillo concreto clase E H=0.55mts A	ml	2.045,47	33.520,00	1.985,20	60,27	2.020.250,40
14	Andenes Clase D H=0.08 incluye juntas	m2	2.012,17	33.906,00	1.980,50	31,67	1.073.803,02
15	Concreto clase D (210 kg/cm2 20 3 000 PSI para losetas y canales	m3	2.818,00	397.790,00	2.798,50	19,70	7.816.463,00
17	Marcas via en pintura en frio	m2	96,60	16.750,00	-	96,60	1.618.050,00
	Señales Verticales de tránsito	Unidad	46,00	253.400,00	44,00	2,00	506.960,00
Subtotal Costo Directo							36.064.359,09
Subtotal costo Indirecto (33,04%)							11.915.664,44
Total							47.980.024,14

Fuente: Documentos FONADE -2016

Elaboró: Equipo Auditor

Cuadro 18. Diferencia en cantidades de Obras Diagonal 2

Item	Actividades	Unidad	cantidas	Valor unitario	Cantidad Verificada CGR	Diferencia	Valor Diferencia
5.2	Mejoramiento de la subrasante empleando unicamente material adicionado (piedra rajon o similar 80% material a 40%)	m3	2.911,07	53.520,00	2.210,29	700,78	37.505.531,52
8.0	Base granular	m3	1.083,99	87.625,00	1.014,83	69,16	6.060.145,00
10	Pavimentos en concreto hidraulico de 224Kg/cm2 (3200PSI) incluye juntas, acero para la transmición de esfuerzos de juntas, sellado	m3	930,31	424.325,00	840,35	89,96	38.171.971,30
11	Acero de refuerzo de refuerzo construcción de la losas	kg	21.341,00	2.791,50	18.236,71	3.104,29	8.555.625,54
13	Bordillo concreto clase E H=0.55mts Ap= 0,125 ml	ml	1.310,90	33.520,00	1.250,50	60,40	2.021.668,00
14	Andenes Clase D H=0.08 incluye juntas	m2	1.407,14	33.906,00	1.350,80	46,34	1.645.797,24
17	Marcas via en pintura en frio	m2	114,00	16.750,00	-	114,00	1.912.000,00
	Señales Verticales de tránsito	und	26,00	253.480,00	16,00	10,00	2.531.160,00
Subtotal Costo Directo							49.112.248,16
Subtotal costo Indirecto (33,04%)							16.717.027,92
Total							131.759.509,51

Fuente: Documentos FONADE -2016

Elaboró: Equipo Auditor

Cuadro 19. Diferencia en cantidades de obras Diagonal 12

Item	Actividades	Unidad	cantidas	Valor unitario	Cantidad Verificada CGR	Diferencia	Valor Diferencia
5.2	Mejoramiento de la subrasante empleando únicamente material adicionado (piedra rajon o similar 60% material a 40%)	m3	2.925,56	53.520,00	2.910,00	15,56	832.771,20
6	Comformacion calzada existente	m2	6.457,10	338,00	5.958,00	499,10	168.695,80
8,0	Base granular	m3	1.947,58	87.625,00	1.859,29	88,29	7.736.411,25
10	Pavimentos en concreto hidráulico de 224Kg/cm2 (3200PSI) incluye juntas, acero para la transmisión de esfuerzos de juntas, sellado	m3	1.341,09	424.325,00	1.259,88	81,21	34.459.433,25
11	Acero de refuerzo de refuerzo construcción de las losas	kg	28.380,73	2.791,50	25.287,44	3.093,29	8.634.924,62
13	Bordillo concreto clase E H=0.55mts Ap=0,125 ml	ml	1.799,55	33.520,00	1.720,20	79,35	2.659.812,00
14	Andenes Case D H=0.08 incluye juntas	m2	1.693,05	33.906,00	1.625,30	67,75	2.297.131,50
17	Marcas via en pintura en frío	m2	96,40	16.750,00	-	96,40	1.614.700,00
	Señales Verticales de tránsito	Unidad	20,00	253.480,00	14,00	6,00	1.520.880,00
Subtotal Costo Directo							59.924.759,62
Subtotal costo Indirecto (33,04%)							19.799.140,58
Total							79.723.900,20

Fuente: Documentos FONAOE -2016

Elaboró: Equipo Auditor

Es de destacar que para los cálculos se tomó como referencia los valores y cantidades consignados en el acta de Entrega y recibo final- F027⁴², 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. 351-2014, así como los diseños aportados en la visita.

Las situaciones referidas denotan incumplimiento de la normatividad legal del INVIAS así como inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, de la supervisión y de la interventoría, previstas en las normas, manuales y en el contrato mencionados anteriormente, situaciones que configuran debilidades en la calidad y cantidades de la obra, lo que conlleva a que se genere un detrimento al patrimonio público por \$ 343.463.018,21 (incluido el costo directo e indirecto) que corresponde a faltantes de obra establecidos, adicionado a \$68.179.564,00 (incluido costo directo e indirecto) por el cálculo de obra con deterioro, para un total de \$411.642.582,21.

La observación se comunica con incidencia fiscal por un total de \$411.642.582,21 de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000⁴³; y posible connotación disciplinaria.

⁴² Del 26 de diciembre de 2016

⁴³ 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,

Respuesta de FONADE

FONADE señala en su respuesta:

TRANSVERSAL 7

- Fisura transversal profunda en una placa del pavimento en concreto.
- Fisuras y Desportillamiento en varias de las losas del andén.
- El pavimento presenta desgaste prematuro en el carril derecho tomando como referencia k0+000, en los accesos a la transversal.

Respecto a las deficiencias presentadas en el informe de la CGR el contratista manifiesta que:

"No hay un soporte técnico que valide que las cimentaciones sobre las cuales encontraron las grietas en los andenes no fueron las adecuadas. En este mismo sentido se podría afirmar sobre que las roturas sobre los andenes son producto de causas exógenas al Contratista de obra dentro de la ejecución del contrato de obra, es decir, se escapan a lo contractualmente pactado. El objeto del contrato NO contempla la actividad de mantenimiento, y, por obvias razones, tampoco se podría hacer responsable al Contratista de obra de un uso indebido por parte de la comunidad de los andenes construidos. La construcción de los andenes en concreto, objeto del contrato, como lo denota la norma de construcción para aquellos se especifica lo siguiente: "Andenes de Concreto. Sobre el entresuelo se colocará una capa de concreto de 8 cm de espesor, con resistencia de 21 MPa (210 Kg/cm²). El acabado se hará utilizando paleta de madera hasta que presente una superficie uniforme. Se obtendrá una textura antideslizante realizando un barrido con escoba. Para las juntas se utilizarán biseles de madera o metálicos" obtendrá una textura antideslizante realizando un barrido con escoba. Podemos observar que la foto No.2 Losa del andén totalmente fracturada transversal 7 en la acceso del informe realizado por la CGR, que este andén se construyó con todos los parámetros técnicos de construcción en cuanto a ensayos de densidad se encuentra los registros de estos, donde se puede verificar que se tiene la densidad de compactación requerida (...)ensayos de laboratorio podemos apreciar que en varias ocasiones se ha realizado reparaciones por parte del

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.

Ley 610 de 2000. 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

CONSORCIO PAVIMENTOS MONTERIA 2014, pero la existencia de una bocacalle que no fue pavimentada ocasiona que los vehículos se suban por este originando agrietamientos. Como los ítems lo identifica el andén tiene un espesor de 8 cms en concreto no reforzado lo cual ocasiona que cuando la carga que pasa por este supera la carga viva de los transeúntes este se fractura.”

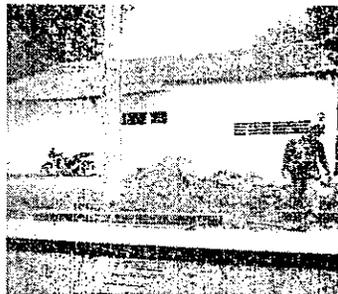
La interventoría por su parte presenta comunicado en el que informa su total acuerdo con los argumentos presentados por el contratista de obra y aporta como soporte los ensayos de laboratorio que evidencian los muestreos realizados a los materiales empleados durante la ejecución del proyecto.

Se debe considerar que existen una serie de factores tales como la retracción del concreto, las diferencias de temperatura ambiente a lo largo del día, la posible aparición de empujes laterales del suelo como consecuencia de dilataciones, que hace que se presenten cualquier tipo de fisuras que pueden no afectan la funcionalidad de los elementos.

Ahora bien, con respecto a la presunta fracturación de las placas y losas de andén teniendo en cuenta que contratista e interventoría reiteran que su proceso constructivo fue correcto de acuerdo con las especificaciones y normas técnicas establecidas, de ser necesario se dará traslado a la entidad territorial para que en lo de su competencia inicie los trámites correspondientes para la afectación de la garantía por calidad de la obra y que se proceda así a su reparación en cuanto a la fracturación de las placas de pavimento en concreto, de acuerdo con las observaciones realizadas por la CGR.

- El pavimento presenta desgaste prematuro en el carril derecho tomando como referencia k0+000, en los accesos a la transversal.

Frente a que el pavimento presenta desgaste prematuro, manifiesta el contratista de obra que "para la construcción del pavimento se tuvieron en cuenta las especificaciones técnicas del INVIAS, tomando los registros de control necesario en lo referente a ensayos de calidad en el siguiente registro fotográfico se puede apreciar todos los controles para el recibo de actividades que realizaba la interventoría en conjunto con el contratista", (...)



Frente al punto se solicitará al municipio que en cumplimiento de lo pactado en el acta de entrega y sostenibilidad de la obra destine los recursos necesarios para proceder a la corrección de las deficiencias evidenciadas en la visita o de ser necesario proceda a la afectación de la garantía de calidad de la obra.

TRANSVERSAL 3

- Placa en concreto del carril izquierdo desde el k0+000, se encuentra fisurada la que está continua al box coulvert que construyó el municipio de Montería en la se encuentra fisurado carril izquierdo.

Frente a que el pavimento presenta figuraciones, manifiesta el contratista de obra que "para la construcción del pavimento se tuvieron en cuenta las especificaciones técnicas del INVIAS, tomando los registros de control necesario en lo referente a ensayos de calidad en el siguiente registro fotográfico se puede apreciar todos los controles para el recibo de actividades que realizaba la interventoría en conjunto con el contratista", (...)

Frente al punto se solicitará al municipio que en cumplimiento de lo pactado en el acta de entrega y sostenibilidad de la obra destine los recursos necesarios para proceder a la corrección de las deficiencias evidenciadas en la visita o de ser necesario proceda a la afectación de la garantía de calidad de la obra.

DIAGONAL 12

- Falta de sellos en las juntas del pavimento en el acceso a las vías.

La interventoría mediante el formato FMI027, certifica que a la fecha de la suscripción del acta de entrega y recibo a satisfacción los sellos de juntas se encontraban debidamente instalados por el contratista de obra, la ausencia de estos al momento de la visita evidencian falta de mantenimiento y cumplimiento del compromiso de sostenibilidad adquirido por el municipio a la entrega de la obra.

TRANSVERSAL 3 Y DIAGONAL 12

- El 20% de las losas de andén están fracturadas.

Respecto a las deficiencias presentadas en el informe de la CGR el contratista manifiesta que:

"No hay un soporte técnico que valide que las cimentaciones sobre las cuales encontraron las grietas en los andenes no fueron las adecuadas. En este mismo sentido se podría afirmar sobre que las roturas sobre los andenes son producto de causas exógenas al Contratista de obra dentro de la ejecución del contrato de obra, es decir, se escapan a lo contractualmente pactado. El objeto del contrato NO contempla la actividad de mantenimiento, y, por obvias razones, tampoco se podría hacer responsable al Contratista de obra de un uso indebido por parte de la comunidad de los andenes construidos. La construcción de los andenes en concreto, objeto del contrato, como lo denota la norma de construcción para aquellos se especifica lo siguiente: "Andenes de Concreto. Sobre el entresuelo se colocará una capa de concreto de 8 cm de espesor, con resistencia de 21 MPa (210 Kg/cm²). El acabado se hará utilizando paleta de madera hasta que presente una superficie uniforme. Se obtendrá una textura antideslizante realizando un barrido con escoba. Para las juntas se utilizarán biseles de madera o metálicos" obtendrá una textura antideslizante realizando un barrido con escoba. Podemos observar que la foto No.2 Losa

del andén totalmente fracturada transversal 7 en la acceso del informe realizado por la CGR, que este andén se construyó con todos los parámetros técnicos de construcción en cuanto a ensayos de densidad se encuentra los registros de estos, donde se puede verificar que se tiene la densidad de compactación requerida (...) ensayos de laboratorio podemos apreciar que en varias ocasiones se ha realizado reparaciones por parte del CONSORCIO PAVIMENTOS MONTERIA 2014, pero la existencia de una bocacalle que no fue pavimentada ocasiona que los vehículos se suban por este originando agrietamientos. Como los ítems lo identifica el andén tiene un espesor de 8 cms en concreto no reforzada lo cual ocasiona que cuando la carga que pasa por este supera la carga viva de los transeúntes este se fractura."

Adicional a lo anterior indicar un Fracturamiento de un 20% de las losas, puede ser una acotación desmedida pues da a entender falta de funcionalidad de la estructura, encontrándose la obra en uso de la comunidad con unas muestras no de Fracturamiento sino de fisuras que son propias del concreto en su etapa de fraguado, sin embargo, como se puede apreciar en el registro fotográfico efectuado por la CGR, específicamente en las fotos 1, 2, 5 y 6 el deterioro es debido aparentemente a cargas para las cuales no fue diseñado el andén, evidenciando de esta manera el mal uso de la zona urbanística intervenida y por lo cual se recomienda al Ente Territorial realizar la respectiva socialización con la comunidad en general para que no permita la afectación de los andenes por el montaje de vehículos de carga pesada sobre ellos.

TRANSVERSAL 37 W DE JUAN XXIII

- Faltan algunas tapas de la cuneta y otras están fracturadas.

De acuerdo con los documentos que soportan la ejecución del contrato se tiene que en el momento que se cumplió con la entrega de obra fueron recibidas a satisfacción y en buen estado las tapas de la cuneta, formato FMI027 suscrito entre Contratista e interventoría; la falta de los elementos puede ser consecuencia de actos vandálicos por lo que se solicitará al municipio que en cumplimiento de lo pactado en el acta de entrega y sostenibilidad de la obra destine los recursos necesarios para proceder a la corrección de las deficiencias evidenciadas en la visita.

Así como para el caso de la tapa fracturadas que se presenta en la foto No. 6, donde se presume que fue sometida a una carga para el cual no fue diseñada, evidenciando de esta manera el mal uso de la zona intervenida y por lo cual se recomienda al Ente Territorial realizar la respectiva socialización con la comunidad en general para que no permita la afectación de las cunetas por el montaje de vehículos de carga pesada sobre ellas.

- Una placa del carril derecho donde inicia el K0+000 en la transversal 37W de Juan XXII, está fisurada.

Frente a que el pavimento presenta figuraciones, manifiesta el contratista de obra que "para la construcción del pavimento se tuvieron en cuenta las especificaciones técnicas del INVIAS, tomando los registros de control necesario en lo referente a ensayos de calidad en el siguiente registro fotográfico se puede apreciar todos los controles para el recibo de actividades que realizaba la interventoría en conjunto con el contratista", (...)

Frente al punto se solicitará al municipio que en cumplimiento de lo pactado en el acta de entrega y sostenibilidad de la obra destine los recursos necesarios para proceder a la corrección de las deficiencias evidenciadas en la visita o de ser necesario proceda a la afectación de la garantía de calidad de la obra.

Respecto a las deficiencias observadas se informa por parte del contratista e interventoría que las obras se ejecutaron conforme a las especificaciones técnicas y que prueba de ello son los ensayos de laboratorio que se adjuntan en CD, por lo que es apresurado previo al examen de las pruebas que se adjuntan señalar que las observaciones hechas se deben a fallas en la calidad de los materiales y el proceso constructivo, cuando también se debe considerar la falta de mantenimiento y sostenibilidad a cargo del ente territorial.

1. Diferencias en cantidades de obra.

Respecto de las diferencias en cantidades de obra el contratista en su respuesta, señala que para los ítems:

5.2- Mejoramiento de la sub-rasante empleando únicamente material adicionado (piedra rajón o similar 80% material a 40%).

8.0-Base granular

10-Pavimentos en concreto hidráulico de 224Kg/cm² (3200PSI) incluye juntas, acero para la transmisión de esfuerzos de juntas y sellado

11-Acero de refuerzo de refuerzo construcción de losas

13-Bordillo concreto clase E H=0.55mts Ap.= 0,125 ml

14-Andenes Clase D H=0.08 incluye juntas

17-Marcas vía en pintura en frío

18-Señales Verticales de tránsito

Se realizan las respectivas aclaraciones teniendo en cuenta los registros de actividades de la interventoría y los soportes de cálculo de cantidades de obra que se anexan en un CD, denominado "Soportes Convenio 2122384- Contrato 351-2013"

Dentro de sus argumentos de defensa expresan el contratista e interventoría que:

"La diferencia encontrada radica, en que la CGR, no tuvo en cuenta los mejoramientos adicionales realizados bajo cunetas y andenes, tal como se muestra en las memorias de cálculo que soportan el FMI044 No. 7 (ACTA DE MAYORES Y MENORES CANTIDADES DE OBRA FINAL) y PRACTAS DE PAGO. En este orden de ideas, se debe desestimar este punto de la observación. Se anexa el formato suscrito por las partes. (...) FMI027, (...) FMI044 firmado Acta de Mayores y Menores cantidades de obra, los cuales son documentos contractuales."

Para la 8.0-Base granular, el contratista remite soporte de cálculo de cantidad de obra, que verifica la información del formato FMI027 y FMI044 (...)

Para el 10-Pavimentos en concreto hidráulico de 224Kg/cm² (3200PSI) incluye juntas, acero para la transmisión de esfuerzos de juntas y sellado, afirma el contratista que las

memorias de cálculo finales que sustentan la información están acordes con el formato FMI027 y FMI044 (...), teniendo en cuenta que no se consideraron las figuras irregulares.

11-Acero de refuerzo de refuerzo construcción de losas, sobre el punto aclara el contratista que "Como se puede observar, este ítem no solo se empleó en el refuerzo de losas irregulares, sino que se usó para el reforzamiento de concreto para canales y cunetas. En este orden de ideas, se debe desestimar este punto de la observación. Se anexa el formato suscrito por las partes. FMIO27, FMI044 firmado Acta de Mayores y Menores cantidades de obra, los cuales son documentos contractuales." (Ver página 13, comunicado del 05 de junio de 2017, remitido por el Consorcio Pavimentos Montería 2014)

13-Bordillo concreto clase E H=0.55mts Ap.= 0,125 ml, el contratista remite soporte de cálculo de cantidad de obra, que verifica la información del formato FMI027 y FMI044 (Ver página 13, comunicado del 05 de junio de 2017, remitido por el Consorcio Pavimentos Montería 2014)

14-Andenes Case D H=0.08 incluye juntas, afirma el contratista que las memorias de cálculo finales que sustentan la información están acordes con el formato FMI027 y FMI044 (...), teniendo en cuenta que no se consideraron las figuras irregulares.

17-Marcas vía en pintura en frio, informa que el contratista que "Según evidencia fotográfica esta actividad si fue ejecutada por el Contratista de obra, y recibida por la firma Interventora. (...) FMIO27, (...) FMI044 firmado Acta de Mayores y Menores cantidades de obra, los cuales son documentos contractuales." (Ver página 14, comunicado del 05 de junio de 2017, remitido por el Consorcio Pavimentos Montería 2014).

18-Señales Verticales de tránsito, indica el contratista que "Las señales fueron suministradas e instaladas por la firma Contratista y recibidas por la Interventoría, si existe un faltante, fue por causas no imputables al Contratista de obra ni a la Interventoría." (...).

Respecto a las CANTIDADES DE OBRA BARRIO LA GRANJA TRANSVERSAL 7 Y 3, el contratista realiza las aclaraciones respecto a las cantidades finalmente ejecutadas mediante las respectivas memorias de cálculo evidenciadas de la página 15 a la 21 del comunicado del 05 de junio de 2017, remitido por el Consorcio Pavimentos Montería 2014.

Respecto a las CANTIDADES DE OBRA BARRIO LA GRANJA DIAGONAL 2, el contratista realiza las aclaraciones respecto a las cantidades finalmente ejecutadas mediante las respectivas memorias de cálculo evidenciadas de la página 21 a la 26 del comunicado del 05 de junio de 2017, remitido por el Consorcio Pavimentos Montería 2014.

Respecto a las CANTIDADES DE OBRA BARRIO LA GRANJA DIAGONAL 12, el contratista realiza las aclaraciones respecto a las cantidades finalmente ejecutadas mediante las respectivas memorias de cálculo evidenciadas de la página 27 a la 31 del comunicado del 05 de junio de 2017, remitido por el Consorcio Pavimentos Montería 2014.

La anterior información respecto a las cantidades de obra es avalada en su integridad por la Interventoría quienes en comunicado de fecha 06 de junio de 2017 certifican la ejecución de las mismas.

No obstante lo anterior, la supervisión de FONADE informa que como a la fecha está pendiente el pago del saldo final del 10% del valor total del contrato de obra, en razón a la complementación de algunos pendientes del informe final técnico y PGIO de acuerdo con los documentos presentados por la interventoría, de no ser subsanados las observaciones a que haya a lugar por parte del contratista de obra e interventoría de acuerdo con las observaciones realizadas por la CGR, se procederá al pago que corresponda.

Finalmente se informa que, en atención a las observaciones realizadas por la CGR, FONADE adelantará de ser necesario las acciones que correspondan contra la FABRICA INFRAESTRUCTURA 2013. Así mismo, dará traslado de la presente respuesta al Municipio de Montería para que, como ente contratante, inicie los procedimientos administrativos y judiciales de no atenderse las observaciones realizadas en temas de calidad de la obra por parte del contratista.

Análisis de respuesta

Evaluada la respuesta y los soportes enviados por FONADE se aclara: Si bien es cierto no se cuenta con ensayos de laboratorio como soporte técnico con los cuales se puede evidenciar si las causas por la cuales se está presentando el fisuramiento en las placas de los andenes, también es cierto que existen documentos técnicos que se consideran criterio como es el Manual de daños Ministerio de Transporte, Universidad Nacional e Invias de 2007, en el cual se precisa la deficiencia en el proceso de construcción como son la compactación del material de base como una de las principales causas para que se fracture una placa en los andenes.

Ahora bien, no se puede decir que las fisuras o roturas de los andenes incluidos en los cálculos, son por causas exógenas al contratista como daños ocasionados por vehículos, dado que las fracturas evidenciadas y el lugar donde se encuentran ubicadas como zona central de las calles, no corresponden a tal argumento ya que muchas no son esquinas y/o no están expuestas a este daño, en este sentido no se valida este argumento.

Así mismo, se hace referencia que el contrato no contempla la actividad de mantenimiento, al respecto es necesario indicar que los daños evidenciados en la visita no corresponden a acciones de mantenimiento por parte de la entidad contratante debido a que son obras amparadas por la póliza de estabilidad con No 3002809 Seguros la Previsora con término hasta 25 octubre 2018, de tal forma que no es prudente la intervención por parte del Municipio.

Así las cosas, la CGR no comparte los argumentos presentados por el contratista considerando que no se adjunta ningún documento nuevo diferente a los presentados antes de la visita, con el objeto de sustentar que los daños presentados en los andenes, no son por calidad de materiales o deficiencia en el proceso constructivo e incumplimiento de las especificaciones técnicas enunciadas, siendo lo que evidencia la visita ocular.

De otra parte, se hace referencia en la respuesta al desgaste prematuro y fisuras en la losa de la vía, están informando que se realizaron todos los ensayos correspondientes durante el proceso constructivo, se adjunta una foto de la época en que ejecutaron las obras, sin embargo no se allega ningún ensayo de laboratorio realizado después de la visita para soportar la respuesta.

Aunado a lo anterior es importante precisar que como lo indica FONADE las fisuras pueden corresponder a retracción⁴⁴ sobre lo cual es necesario indicar que esta tiene a su vez, como posibles causas: *incorrecto curado del hormigón, en zonas de clima frío, falta de aditivos*; también se presenta por fisuras transversales por retracción térmica⁴⁵ que origina labeos, tiene como posible causas: *juntas de contracción formadas tardías, espesores de la losa insuficiente para soportar solicitaciones y Losas de longitud excesiva, Fisuras longitudinales: con posibles causas: Aserrado tardío de la junta, Falta de junta longitudinal Incorrecta ejecución de la junta asentamiento de la base o subrasante. excesiva relación longitud/ancho. Y las fisuras en esquina: se caracterizan por interceptar las juntas transversal y longitudinal, formando un ángulo de 50 aproximadamente con respecto al eje del pavimento. Posibles causas: Repetición de cargas pesadas. Perdida de soporte de la fundación originado por la erosión de la base o alabeo térmico, deficiente transmisión de cargas entre las juntas e Inadecuado diseño de junta.* Tal como se evidencia estas fisuras deterioran el pavimento reduciendo la vida útil del mismo.

Por todo lo anterior se puede concluir que FONADE expone teorías en lo referente a los daños encontrados en los cuatro frentes de trabajo, sin soporte técnico válido que desvirtúe lo observado, gestión para exigir al contratista soluciones encaminadas a subsanar las deficiencias evidenciadas por la CGR.

Diferencias en cantidades de obra.

FONADE en su respuesta no presenta soporte adicional a los ya evidenciados por la CGR, se limita a señalar que difiere de los cálculos de la CGR por cuanto no corresponden a las memorias de cálculos anexos las actas parciales que son los

⁴⁴ Libro Patología del concreto Sergio Arango Mejía -la disminución del volumen del concreto durante el proceso de fraguado del mismo, y se produce por la pérdida de agua (debida a evaporación). Dicha pérdida de volumen genera tensiones internas de tracción que dan lugar a las fisuras

⁴⁵ Libro Patología del concreto Sergio Arango Mejía - Disminución de las dimensiones de un material ante una bajada de temperatura

registrados por la interventoría para los cortes de obras, e indica no haberse tenido en cuenta figuras irregulares (trapeacios y triángulos) en los cálculos de la CGR, afirmación que no es válida ya que dichas figuras fueron medidas en conjunto y evaluadas y verificadas por el equipo auditor, además de ser dibujadas por la supervisión de FONADE que acompañó la visita, confirmado esto al suscribir un acta de visita por parte de supervisión, interventoría, contratista sin que se registrara salvedad al respecto.

Ahora bien, respecto a aportar las memorias de cálculo para desvirtuar lo observado es necesario recordar que el procedimiento de visita de verificación de la CGR no obedece solamente a la revisión de memorias de cálculo, documentos que se anexan como soporte de las actas parciales de pago, sino que como indica el alcance de la misma, se orienta a la verificación en sitio de cantidades de obra efectivamente instaladas, contrastadas con las reportadas como pagadas.

De otro lado, es importante precisarle a la entidad frente a la afirmación respecto a la idoneidad del personal de la CGR que realiza la visita ocular, que la misma se realizó con la participación del contratista, un representante del interventor, de Infraestructura de la Alcaldía de Montería y de FONADE, donde se verificó el estado de la vía, los andenes, señalización entre otros y se midió el largo, ancho, y, los espesores que se tomaron de los planos de perfiles donde se encuentra la sección del pavimento detalla por cada una de las capas que conforman la estructura del pavimento colocado en cada uno de los cuatro frentes de trabajo para posteriormente con la experticia técnica necesaria efectuar los respectivos cálculos.

Adicional a lo anterior se suscribió una acta de visita como se ha indicado, de fecha 12 de mayo de 2017, en la cual se registraron las actividades efectuadas, mediciones con la participación de todos los asistentes, visita en la cual no se efectúan pruebas de laboratorio, por ser una visita ocular y de revisión documental, la cual fue realizada por personal idóneo de la CGR, como corresponde al ente de control, según el alcance dado a la visita, ya que se contó una ingeniera especialista en ingeniería de pavimentos y una administradora pública. Por consiguiente los comisionados contaban con el criterio técnico basadas en la aplicación de la Norma INVIAS-2007 y el Manual de daños de Ministerio de transporte, INVIAS y Universidad Nacional de 2007, para identificar el tipo de fallas que se encontraron en las obras y la causas por las cuales se presentan, además del criterio financiero y administrativo necesario para analizar del contrato de obra.

Finalmente, FONADE informa que, *"en atención a las observaciones realizadas por la CGR, adelantará de ser necesario las acciones que correspondan contra la FABRICA INFRAESTRUCTURA 2013. Así mismo, dará traslado de la presente respuesta al Municipio de Montería para que, como ente contratante, inicie los procedimientos*

administrativos y judiciales de no atenderse las observaciones realizadas en temas de calidad de la obra por parte del contratista”.

Por todo lo expresado anteriormente se concluye que la respuesta allegada no presenta argumentos sólidos que desvirtúen lo observado y en tal sentido se valida como hallazgo.

Hallazgo No. 6 Convenio interadministrativo No. 212017 de 2012 DPS – Contrato interadministrativo No. 2131541- Calidad de Construcción y Cantidades –Sahagún vías rurales (D -F)

La Carta Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones.

El Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en su numeral 6.10.3 *PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GERENCIA DE PROYECTOS* establece:

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

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

La Ley 1474 de 2011⁴⁶ define en su artículo 82⁴⁷ la Responsabilidad de los Supervisores e interventores, y en su artículo 84⁴⁸ las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores.

⁴⁶ *“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 interno de la gestión pública”*

⁴⁷ *Ley 1474 de 2011 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. En concondancia con los artículos 4 y 26 de la ley 80 de 1993*

⁴⁸ *Ley 1174 de 2011 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

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 interventores⁴⁹ y en el numeral 6.2 las funciones del supervisor.

FONADE suscribió con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante DPS) el convenio interadministrativo No 212017 el 26 de junio de 2012. La Cláusula Primera estableció como objeto del Convenio: "FONADE se compromete con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por este. PARÁGRAFO: El alcance del presente convenio se sujeta a los proyectos contemplados y aprobados por el Comité de seguimiento." El valor inicial de \$176.816.000.000.00 fue adicionado en \$ 89.320.897.978 para un valor total de

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.

⁴⁹ 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.

\$266.136.897.978. El plazo de ejecución se estableció inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2012, cuenta con 5 prórrogas⁵⁰ y se encuentra vigente.

El Convenio 212017, según lo indicado en la cláusula tercera: OBLIGACIONES DE FONADE señala que: *Sin perjuicio de las demás obligaciones que por su naturaleza y por disposición legal le corresponden, en desarrollo del objeto del presente convenio FONADE cumplirá las siguientes:*

1. Prestar la asesoría y asistencia técnica necesaria para la estructuración, el desarrollo y ejecución de los proyectos.
2. Desarrollar las actividades sociales, administrativas, técnicas, jurídicas y financieras para el cumplimiento del convenio.
3. Verificar la propiedad, uso y legalidad de los predios destinados para la ejecución de los estudios y diseños, con base en la información entregada por el DPS.
4. Adelantar bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, los trámites precontractuales, contractuales, post-contractuales a que haya lugar para adelantar los procesos de selección y contratación de las personas naturales o jurídicas para ejecutar el objeto del convenio.
5. Adelantar todos los trámites necesarios para entregar los bienes y servicios al DPS y a los beneficiarios finales de los proyectos. Para tal efecto se suscribirá la respectiva acta de entrega por cada uno de los proyectos y obras.
6. FONADE podrá suscribir convenios con entidades territoriales para el desarrollo de la ejecución del objeto de este convenio, previa aprobación del Comité de Seguimiento, ejerciendo la supervisión a través del control y seguimiento permanente en el marco de la normatividad vigente. (...)"

Contrato Interadministrativo No. 2131541 de 2013- Gobernación de Córdoba-

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, FONADE suscribió con el Departamento de Córdoba el Contrato Interadministrativo No. 2131541 el 23 abril de 2013, con el objeto contractual: *"En virtud del presente contrato interadministrativo, el Departamento se obliga a ejecutar, bajo su responsabilidad, el proyecto denominado "Pavimentación en concreto rígido de 3500 psi de la red vía rural del municipio de Sahagún, Córdoba de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración definitiva y los estudios y diseños suministrados por FONADE, lo cual hace parte integral del contrato interadministrativo"; por valor \$ 9.574.551.201,00 y plazo de ejecución inicial hasta el 30 de junio de 2014 prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2016, no liquidado a la fecha.*

En la cláusula tercera determina las obligaciones de FONADE y en la cláusula octava del convenio se estipuló lo relacionado con la supervisión del mismo.⁵¹

⁵⁰ prórroga 1: 13 dic 2012 de 544 días; prórroga 2: 27 dic 2013 de 360 días; prórroga 3: 30 dic 2014 de 300 días, prórroga 4: 27 abr 2016 241 días , prórroga 5: 22 dic 2016 de 360 días

Para el desarrollo del citado convenio interadministrativo, la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación del Departamento de Córdoba celebró el 04 de febrero de 2014 el contrato de obra No. 438-2014 con el Consorcio Vías Rurales Sahagún, cuyo objeto se registra como “*Construcción de pavimento en concreto rígido de 3500 PSI de la red vial del municipio de Sahagún -Córdoba*”, por valor de \$9.569.044.092, sin situación de fondos, determinándose en la cláusula quinta del mismo que FONADE debía efectuar los desembolsos de estos recursos, directamente a los contratistas.

El plazo inicial se fijó hasta junio 30 de 2014, siendo prorrogado en cinco ocasiones y suspendido en 3 oportunidades, para determinar fecha de terminación final el 02 de noviembre de 2016, con la suscripción de acta de entrega y recibo final del objeto contractual el 20 de diciembre de 2016 y acta de liquidación el 13 de febrero de 2017.

Con cargo al contrato se realizaron los pagos que se relacionan con la aplicación de amortización del anticipo efectuado, con saldo pendiente por pagar y saldo por amortizar pendiente de aplicar.

⁵¹Convenio Interadministrativo No 2131541-CLAUSULA: OCTAVA:-SUPERVISION DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO. Estará a cargo de las personas que FONADE y LA ENTIDAD TERRITORIAL designen para tal fin de manera independiente. Estas personas harán la supervisión y el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico a la ejecución del Contrato Interadministrativo. Los supervisores desarrollarán las siguientes actividades: 1) Verificar y exigir la adecuada ejecución del Contrato Interadministrativo, con observaciones soportadas en los informes enviados por FONADE; 2) Solicitar a FONADE y/o a LA ENTIDAD TERRITORIAL la revisión de soportes complementarios que aclaren el alcance de los informes de gestión; 3) Dar visto bueno a los informes de gestión presentados por cada una de las partes en desarrollo del objeto del Contrato Interadministrativo. 4) Realizar el seguimiento a la destinación de los recursos asignados al presente Contrato Interadministrativo de apoyo financiero en concordancia con o establecido en la cláusula segunda; 5) Conocer, analizar y pronunciarse sobre las modificaciones y ajustes propuestos que fueren necesarios para la ejecución del proyecto, previo visto bueno de la interventoría; 6) Sin perjuicio de las obligaciones de FONADE, resolver oportunamente las consultas formuladas por la ENTIDAD TERRITORIAL, y 7) Podrá solicitar por conducto de FONADE informes, efectuar visitas y formular recomendaciones necesarias para el cabal cumplimiento del objeto del presente Contrato interadministrativo de apoyo financiero. 8) Suscribir el acta de inicio de obra del presente contrato 9) Adoptar todas las medidas que sean necesarias para la adecuada ejecución del objeto del presente contrato. 10) Hacer constante seguimiento a la programación del proyecto con el fin de generar mecanismos de alertas tempranas y adoptar las medidas preventivas y correctivas frente a situaciones críticas o de riesgo que pongan en peligro la ejecución física y/o presupuestal del proyecto. 11) Recomendar la adopción de las medidas de control frente a posibles incumplimientos del presente contrato. PARÁGRAFO PRIMERO: El supervisor o los supervisores efectuarán por escrito todas las observaciones y sugerencias que considere necesarias para el cabal desarrollo del objeto del Contrato Interadministrativo y el cumplimiento de las obligaciones de las partes. PARÁGRAFO SEGUNDO: NATURALEZA DE LAS RECOMENDACIONES. Cuando el o los supervisores se pronuncien sobre asuntos relacionados con la ejecución del Contrato Interadministrativo, se hará con el carácter de recomendación. LA ENTIDAD TERRITORIAL como contratante tendrá la responsabilidad de adoptar la recomendación emitida u otra diferente, siempre redundando en beneficio del Contrato Interadministrativo. Los supervisores no estarán facultados para aprobar modificaciones al presente Contrato Interadministrativo ni a los contratos derivados celebrados por LA ENTIDAD TERRITORIAL, no obstante, cuando lo considere oportuno, solicitará a las partes celebrantes del Contrato Interadministrativo las modificaciones contractuales que considere necesarias, así como las demás sugerencias para su estudio y evaluación.

Cuadro 20. Pagos Sahagún vías rurales

FECHA DE DESEMBOLSO	VALOR DEL DESEMBOLSO	MANEJO DE ANTICIPO		
		DESEMBOLSO	VALOR AMORTIZADO	SAL DO AMORTIZACION
24/02/2015	2.862.895.264,00	\$ 2.862.895.264,00	\$ 0,00	\$ 2.862.895.264,00
15/10/2015	26.059.880,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 2.862.895.264,00
11/12/2015	1.520.336.520,00	\$ 0,00	\$ 651.572.795,00	\$ 2.211.322.469,00
24/02/2016	1.463.845.739,00	\$ 0,00	\$ 627.362.459,00	\$ 1.583.960.010,00
22/04/2016	645.673.379,00	\$ 0,00	\$ 276.717.163,00	\$ 1.307.242.847,00
24/05/2016	605.875.877,00	\$ 0,00	\$ 259.661.090,00	\$ 1.047.581.757,00
24/06/2016	671.841.302,00	\$ 0,00	\$ 287.931.986,00	\$ 759.649.771,00
11/08/2016	260.501.136,00	\$ 0,00	\$ 111.643.344,00	\$ 648.006.427,00
20/09/2016	697.597.116,00	\$ 0,00	\$ 298.970.192,00	\$ 349.036.235,00
17/11/2016	144.446.413,00	\$ 0,00	\$ 61.905.606,00	\$ 287.130.629,00
TOTALES	\$ 8.899.072.626,00	\$ 2.862.895.264,00	\$ 2.575.764.635,00	\$ 287.130.629,00

Fuente: FONADE

Elaboro Equipo Auditor

FONADE suscribió el contrato de Interventoría No.2131909, con el Consorcio Interventoría FONADE 007, en cuyo objeto señala: 'Fábrica de interventoría de obras requeridas por FONADE en el desarrollo de sus programas en: infraestructura de edificaciones, infraestructura vial, infraestructura de saneamiento básico y agua potable, infraestructura energética, servicios públicos y proyectos especiales. Fábrica No. 5" en el marco de la cual el 17 de marzo de 2014 suscribió el acta de servicio No. 260, con el objeto "Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera y Legal de la pavimentación en concreto rígido de 3500 PSI de la red vial rural del municipio de Sahagún, Córdoba"

Entre el 25 al 28 de mayo de 2017, la comisión de auditoría de la CGR realizó una vista a las obras del citado contrato de obra No 438-2014, con la finalidad de verificar el estado actual de las mismas y cotejar las cantidades ejecutadas frente a lo contratado, y lo realmente recibido por parte del ente contratante, visita que contó además con la participación de un delegado de la Gobernación del Departamento de Córdoba, del contratista, de la interventoría y el representante de FONADE.

Como resultado del seguimiento realizado se evidenciaron las siguientes situaciones:

Calidad de Construcción y Cantidades - Contrato interadministrativo No. 2131541

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 2007, 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 (D_m) deberá ser, como mínimo, el noventa y cinco por ciento (95%) de la obtenida en el ensayo próctor modificado(...)

A su vez, la densidad obtenida en cada ensayo individual (D_i) deberá ser igual o superior al 98% del valor medio del tramo (D_m), 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.”

Así mismo, la Norma Técnica INVIAS 2007, en el Capítulo 500 sobre Pavimento de Concreto, establece:

“Artículo 500.1 Generalidades. Este trabajo se refiere a la construcción de un pavimento de concreto hidráulico con juntas; y consiste en la elaboración, el transporte, la colocación y el vibrado de una mezcla de concreto hidráulico en forma de losas, con o sin refuerzo; la ejecución y el sellado de juntas; el acabado, el curado y las demás actividades necesarias para la correcta construcción del pavimento de concreto hidráulico, de acuerdo con los alineamientos, cotas, secciones y espesores indicados en los planos del proyecto (...)

500.2.2.1 Pasadores o barras pasajuntas En las juntas transversales que muestren los documentos técnicos del proyecto y/o en los sitios en que indique el Interventor, se colocarán pasadores como mecanismo para garantizar la transferencia efectiva de carga entre las losas adyacentes. (...)

“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.”

630.2. 4 aditivos. Los aditivos reductores de agua y para control de fraguado deberán cumplir los requisitos de la norma ASTM C-494; los inclusores de aire cumplirán las exigencias de la norma ASTM C-260 y los puzolánicos habrán de satisfacer las exigencias de la norma ASTM C-618.

Norma de ensayo INV E-212 materia orgánica, INV E-234 reducción de alcalinidad, prueba de solidez en sulfatos de sodio o magnesio, INV E-220 limpieza, INV E-133 equivalente de arena, INV E-218 desgaste del agregado grueso en la máquina de Los Ángeles y INV E-230 Los índices de aplanamiento y alargamiento del agregado grueso procesado.

Artículo 640. 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 (...).”

Ahora bien, de acuerdo con el Manual de diseños de pavimentos en concreto⁵² en su artículo 1.3.2 señala que: *“Período de diseño y vida útil Los pavimentos se diseñan para que duren un determinado número de años dependiendo del tipo escogido y de algunas condiciones económicas. Por las características funcionales de los pavimentos de concreto, se recomienda que el periodo de diseño sea igual o superior a los 20 años. Por su parte la vida útil es el número de años en que el pavimento está en condiciones de permitir la circulación de los vehículos en unas condiciones buenas de operación. En este manual 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, (...).”*

Conforme a la citada reglamentación, y una vez analizados los soportes documentales, junto con la inspección física realizada al proyecto desarrollado, para la vía que comunica al municipio de Sahagún con la vereda Guáimaro, y los tramos la Ye, La Carolina y Las Mercedes se evidenció que:

1. La vía presenta daños severos y progresivos que afectan la superficie del pavimento en concreto, tales como descaramiento⁵³, fisuras longitudinales,

⁵² Manual de diseños de pavimentos en concreto, Instituto Colombiano de productores de Cementos-ICPC, Ministerio de Transporte e Instituto Nacional de Vías -INVIAS

⁵³ Los fenómenos de descaramiento se producen por exceso de acabado, defectos de la mezcla, poca calidad de los agregados o curado inapropiado

grieta de esquina⁵⁴, grietas transversales⁵⁵, desgaste prematuro del pavimento, los cuales se encuentran a nivel de severidad 290 metros carril derecho PR0+000 vía la Catalina y 63 metros carril derecho PR0+000 vía las Mercedes.

2. En la caja del Box coulvert del PR0+950 vía Las Mercedes se presenta una dilatación entre el muro vertical y la placa.
3. El estado del pavimento construido con este contrato evidencia que se no contó con el cumplimiento de la Norma Invias-2007 y sus especificaciones técnicas, manifestado en que el pavimento se encuentra contaminado con material vegetal y otros como palos, piedras, zapatos, basura, etc., cuando este material se sale se van formando los llamados “ojo de pescado” u “ojo de buey”, aunado el desportillamiento en las juntas de las placas y ausencia de sello de las mismas.

Esta situación afecta la durabilidad del pavimento en concreto, debido a las deficiencias en la calidad del proceso constructivo, lo cual está afectando su vida útil de acuerdo con lo reglado en la norma INVIAS -07.

(Ver registro fotográfico – Visita 24 al 28 de abril de 2017)

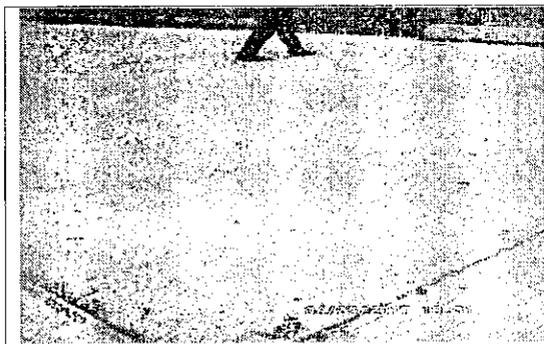


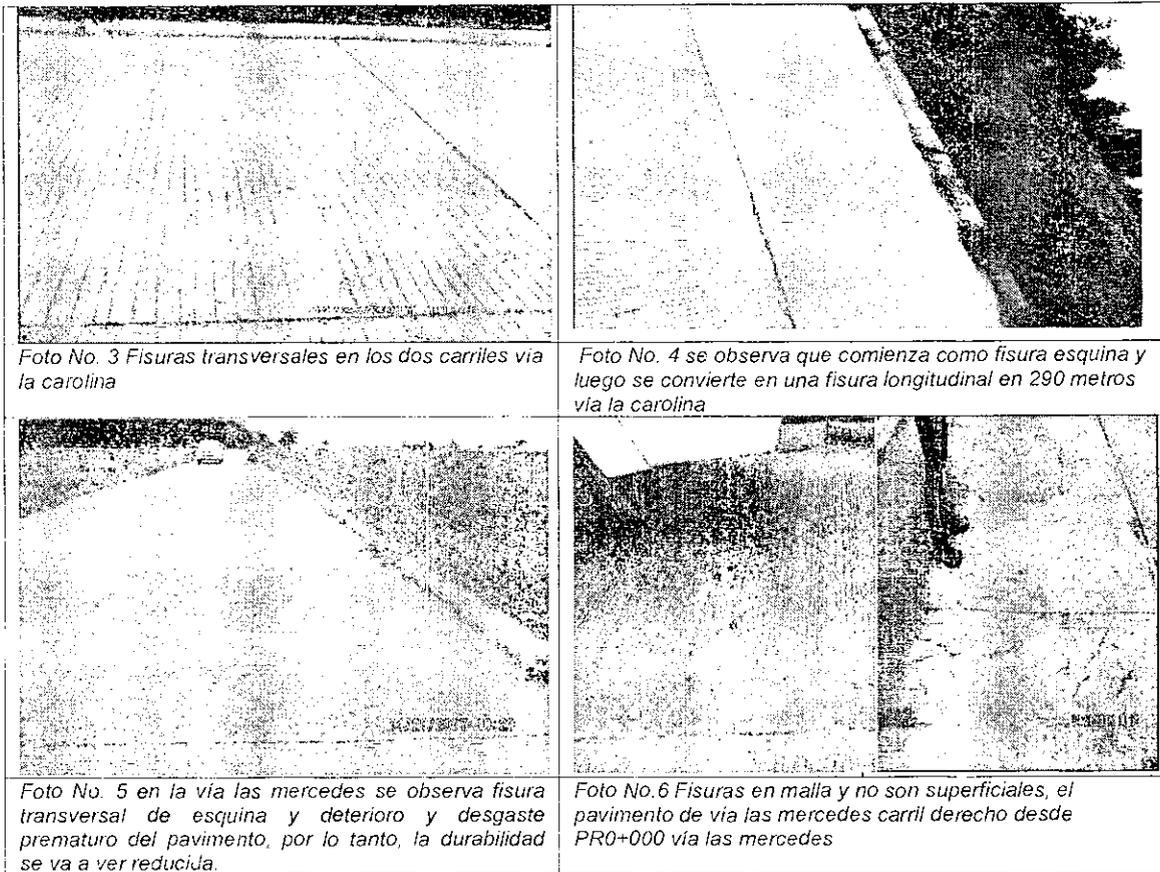
Foto No. 1 se observan fisuras en malla en el pavimento de vía Carolina Pr0+950



Foto No. 2 el pavimento presenta descacaramiento y envejecimiento a lo largo de la calzada en la vía la carolina

⁵⁴ Son grietas diagonales que forman un triángulo con el borde o junta longitudinal y una junta o grieta transversal. Estas grietas pueden originarse por acción de las cargas de tránsito sobre esquinas sin soporte o por alabeo de las losas. También se originan por acción de las cargas sobre áreas débiles de la subrasante

⁵⁵ Alguna de las causas principales son sobrecarga de flexión repetida, de las losas sometidas a la acción del bombeo de la subrasante, las fallas del suelo de cimentación, la falta de juntas poco profundas, a la concentración del concreto



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 Técnica INVIAS 2007, según lo definido en el Capítulo 3, artículo 311.4.6 sobre Compactación, Capítulo 5, artículo 500.1 Generalidades 500.2.2.1 Pasadores o barras pasajuntas, 500.4.21 Sellado de las Juntas y artículo 630.2.4. citada anteriormente, que corresponde a NPO3. 353 metros cúbicos por la suma de \$208.983.060 (costo directo) y el Ítem 2.6. 185.93 Kilogramos por \$478.397,89 (costo directo)

Cuadro 21. Cantidad calculada por deterioro en la vía

DETERIORO EN EL PAVIMENTO					
ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	V/UNIT.	VALOR TOTAL
VIA LA CATALINA CARRIL DERECHO PR0+000					
NPO3	Pavimento no concreto rígido de 3500 PSI e= 23 cms	M3	290	592.020,00	171.685.800,00
VIA LAS MERCEDES CARRIL DERECHO PR0+000					
NPO3	Pavimento no concreto rígido de 3500 PSI e= 23 cms	M3	63	592.020,00	37.297.260,00
2,6	Acero de refuerzo de 60000 PSI para unión de placa de pavimento	KG.	185,93	2.573,00	478.397,89
COSTO DIRECTO					209.461.457,89
COSTO INDIRECTO (26,11%)					54.690.386,66
TOTAL (CD+CI)					264.151.844,55

Fuente: FONADE-2016

Elaboró: Equipo Auditor

Es importante precisar que para el análisis adelantado se tuvo como referencia los estudios y diseños de la Estructura de Pavimento en concreto que fueron entregados por el contratista en el momento de la visita y legalizados mediante acta de visita y las mediciones tomadas durante la visita de campo, adelantada por la comisión de auditoría de la CGR con el acompañamiento del contratista, interventoría y FONADE.

Así mismo, se evidenció diferencia en cantidades de obra en el ítem 2.1-Terraplen con material seleccionado, 2.2-Relleno con material seleccionado y compactado con rana y vibrador cilíndrico, 2.3-Sub-base granular CBR>30% , 2.6-Acero de refuerzo de 60000 psi para unión de placas de pavimento , 3.1-Bordillos en concreto de 3000 PSI de 15cmx40 cm, NP02-Mejoramiento con piedra rajón, , NP03-Pavimento en concreto rígido de 3500 PSI e:23 cms, NP06-Filtro o subdren francés con tubería perforada Ø=6", NP07-Cuneta en concreto de 3000 PSI, NP10-empradización de taludes y diques. NP11-pedraplen para protección de taludes, por \$ 1.107.303.563,91 incluido (costo directo) por \$ 878.045.804,39 y (costo indirecto) \$ 229.257.759,53.

A continuación, se muestra el detalle de las cifras⁵⁶:

Cuadro 22. Diferencia en cantidades de Obras

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD EJECUTADA	VALOR UNITARIO	VERIFICADO CGR	DIFERENCIA CGR	V/R DIFERENCIA
2	ESTRUCTURA VIAL						
2.1	TERRAPLEN CON MATERIAL SELECCIONADO	M3	2.473,00	102.514,00	1.850,28	582,72	59.754.409,09
2.2	RELLENO CON MATERIAL SELECCIONADO Y COMPACTADO CON RANA Y VIBRADOR CILINDRICO	M3	5.300,86	128.313,00	3.880,56	1510,29	193.249.840,77
2.3	SUB-BASE GRANULAR CBR>30%	M3	5.429,54	119.694,00	3.780,56	1648,98	197.271.912,12
2.6	ACERO DE REFUERZO DE 60000 PSI PARA UNION DE PLACAS DE PAVIMENTO	KG	41.657,45	2.573,00	39.437,20	2220,247225	5.712.696,69
3	OBRAS ADICIONALES						
3.1	BORDILLOS EN CONCRETO DE 3000 PSI DE 15CMX40 CM	ML	6.470,00	33.376,00	6.441,94	28,06	9.6130,16
	ÍTEM NO PREVISTOS						
NP02	MEJORAMIENTO CON PIEDRA RAJÓN	M3	11.618,30	103.328,00	9.346,40	2271,90	234.750.893,20
NP03	PAVIMENTO EN CONCRETO RIGIDO DE 3500 PSI e:23 cms	M3	4.612,77	592.020,00	4.366,92	245,847911	145.546.927,67
NP06	FILTRO O SUBDREN FRANCÉS CON TUBERÍA PERFORADA Ø=6"	ML	540,00	117.015,00	490,60	49,4	5.895.261,09
NP07	CUNETAS EN CONCRETO DE 3000 PSI	M	254,00	64.102,00	250,80	3,2	205.126,10
NP10	EMPRADIZACIÓN DE TALUDES Y DIQUES	M2	1.200,00	14.815,00	-	1200	17.778.600,00
NP11	PEDRAPLEN PARA PROTECCIÓN DE TALUDES	M2	499,98	129.346,00	373,24	126,740000	16.203.106,96
	SUBTOTAL COSTO DIRECTO						879.045.804,39
	ADMINISTRACIÓN			18,11%			159.014.095,17
	IMPREVISTOS			3%			26.341.374,13
	UTILIDAD			5%			43.902.209,29
	SUBTOTAL COSTO INDIRECTO						229.257.759,53
	TOTAL (CD+CI)						1.107.303.563,91

Fuente: Documentos FONADE -2016

Elaboró: Equipo Auditor

Ese de destacar que para los cálculos se tomó como referencia los valores y cantidades consignados en el acta de Entrega y recibo final- F027⁵⁷ del contrato

⁵⁶ Información indicada con base en los datos consignados en las actas de recibo y entrega final del contrato de obra No. 438-2014

⁵⁷ Del 26 de diciembre de 2016

de obra y las cantidades verificadas por la CGR durante la visita de campo a las obras del contrato y estudios y diseños de la Estructura de Pavimento en concreto que fueron entregados por el contratista.

Las situaciones referidas denotan falta de gestión de la supervisión e interventoría del contrato de obra, lo que conlleva a que se genere la entrega de un producto sin el cumplimiento de la normatividad legal del INVIAS y de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, y conlleva a un detrimento al patrimonio público por \$1.107.303.563,91 (incluido el costo directo e indirecto) que corresponde a la diferencia en cantidades de obra establecidas sumado a \$264.151.844,55 que corresponden a cuantificar el área afecta del material en concreto que presenta deterioro e incumple la norma técnica descrita en su proceso constructivo, para un total de \$1.371.455.408,46.

La observación se comunica con incidencia fiscal por un total de \$1.371.455.408,46, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000⁵⁸ y posible connotación disciplinaria.

Respuesta de FONADE

La entidad dio respuesta a la observación comunicada por la CGR mediante oficio enviado AG8-1 -105 del 30 de mayo de 2017, Con oficio No.: 20172700146771 del 6 de junio de 2017 En el cual señala que:

• CALIDAD DE CONSTRUCCIÓN

"En esta primera observación la CGR contempla:

"(...) La vía presenta daños severos y progresivos que afectan la superficie del pavimento en concreto, tales como descaramiento, fisura longitudinal, grieta de esquina, grietas transversales, desgaste prematuro del pavimento, los cuales se encuentran a nivel de severidad 290 metros carril derecho PR0+000 vía la Catalina y 63 metros carril derecho PR0+000 vía las Mercedes.

⁵⁸ 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.

Ley 610 de 2000. 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 a par la persona natural o jurídica de derecho privada, que en farma dolosa a culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. **Las términos subrayados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007**

- En la caja del Box coulvert del PR0+950 vía las mercedes se presenta una dilatación entre el muro vertical y la placa.

- El estado del pavimento construido con este contrato evidencia que se no contó con el cumplimiento de la Norma Invias-2007 y sus especificaciones técnicas, manifestado en que el pavimento se encuentra contaminado con material vegetal (...), cuando este material se va saliendo se van formando los llamados "ojo de pescado" u "ojo de buey", aunado a desportillamiento del pavimento en las juntas de la placas y ausencia de sello de las mismas.

Esta situación puede llegar afectar la durabilidad del pavimento en concreto, debido a las deficiencias en el proceso constructivo y la calidad de los materiales, lo cual está afectando la vida útil del pavimento de acuerdo con lo reglado en la norma INVIAS -07".

Al respecto de lo anterior, se advierte que el concreto utilizado para la pavimentación de las vías objeto del proyecto referido, fue objeto de múltiples ensayos de laboratorio por parte de la interventoría, CONSORCIO PROYECTAR COLOMBIA, durante el transcurso de ejecución de la obra, los cuales arrojaron un resultado positivo en cuanto a la calidad de los mismos, en concordancia con lo dispuesto en la Norma Técnica INVIAS 2007. (...)

Así mismo, luego de realizada la visita entre el 25 y el 28 de abril de 2017 y en atención a los hallazgos reportados por la CGR, respecto a daños severos y progresivos reportados, y de conformidad con lo manifestado por la firma interventora CONSORCIO PROYECTAR COLOMBIA, dichos daños no se evidenciaron al momento de la entrega y recibo de la obra, sino de forma posterior a la misma, por lo que dicha interventoría a través de Oficio No. CSC-PC-1307-010-2017 del 8 de mayo de 2017 (se adjunta oficio ...), le requirió a la Gobernación de Córdoba para que esta dentro de sus obligaciones tomara las acciones pertinentes dentro del marco de las garantías y estabilidad de las obras.

Posterior a lo anterior, el día 26 de mayo de 2017 se realizó comité de seguimiento (se adjunta acta de seguimiento (...), con la asistencia de funcionarios de la Gobernación de Córdoba, de FONADE, Interventoría y Contratista, para tratar el tema de las supuestas fallas técnicas evidenciadas en el informe de la CGR, y en la cual se acordó realizar una visita ocular, con la presencia de un especialista en el tema por parte de la Gobernación y del contratista, un designado por parte de la interventoría para la identificación de sitios dándole alcance al Oficio CSC-PC-1307-010-2017 del 8 de mayo de 2017 ya referido.

En virtud de lo anterior, se procedió a realizar la visita ocular mencionada el 8 de mayo de 2017, por parte del especialista de la Gobernación y contratista, (...), el cual en su calidad de Ingeniero Civil Magister, emitió concepto del 2 de junio de 2017 (se adjunta concepto especialista ...), en el que dictaminó lo siguiente:

"(...) 1. De forma general se evidenciaron patologías asociadas con los procesos constructivos de la estructura de pavimento rígido. Lo anterior hace referencia a la figuración causada por efectos térmicos, lo cual se produce por altas temperaturas al momento de fundir las placas de concreto hidráulico generando fisuras por retracción en superficie.

2. De forma puntual, se evidenciaron fisuras de esquina, las cuales son asociadas a deformaciones del pavimento que generan esfuerzos de flexión superiores a los permitidos por las losas de concreto. Cabe mencionar que se encuentran fisuras de tipo “media luna” que son causadas por el desplazamiento de la estructura debido a los procesos normales de consolidación del suelo.
3. Se realizará un inventario detallado, donde se presenten planos que esquematice el tipo de fisuras, los niveles de severidad y que contengan un registro fotográfico, que permita definir la patología de cada una de las losas que presentan niveles de severidad. Cabe resaltar que lo anterior debe realizarse con el fin de establecer las diferentes alternativas de intervención que sean requeridas. Con base en esta información, se presentará un informe técnico que contenga mayor detalle del diagnóstico del pavimento”.

En relación con el anterior concepto, el Ingeniero MANUEL JOSÉ MEZA SOTO, manifestó que la patología asociada con los procesos constructivos de la estructura de pavimento rígido se debe a los efectos térmicos producido por altas temperaturas, y las fisuras de esquina están asociadas a la flexión superior al permitido por las losas en concreto. Así mismo aportó los planos que esquematizan el tipo de fisuras y los niveles de severidad. (se adjuntan planos). **Subrayado fuera de texto**

Por lo anterior, cabe aclarar que muchos comportamientos que presentan las estructuras dentro de su vida útil no corresponden necesariamente al incumplimiento de las especificaciones técnicas o a deficientes procesos constructivos, sino a factores externos e inevitables del comportamiento de los suelos o ambientales que en muchas ocasiones generan daños en las estructuras. No obstante, de conformidad con lo conversado entre la Interventoría, CONSORCIO PROYECTAR COLOMBIA y el contratista, CONSORCIO VÍAS RURALES SAHAGÚN, el mismo se encuentra presto a realizar las reparaciones a que haya lugar, y que indique el especialista, para así reemplazar las placas donde se evidencien fisuras severas.

En ese orden de ideas, se precisa que FONADE junto a PROSPERIDAD SOCIAL, al momento de entregar la obra a la comunidad, no se presentaron patologías en el pavimento recibido, tal como se evidencia en el acta de entrega del 10 de enero de 2017 (se adjunta acta de entrega), donde se entregó el respectivo inventario, por el cual fue corroborada la calidad de la obra entregada.

Por lo anterior, en el entendido que el proyecto se desarrolló a través de Contrato de Obra No. 438 de 2014, celebrado entre la Gobernación de Córdoba y el Consorcio Vías Rurales Sahagún, es dicho ente territorial quien está llamado a exigirle al Contratista la debida reparación que permita subsanar las patologías encontradas, y así mismo a afectar la garantía de estabilidad y calidad de la obra, en el momento que el contratista no cumpla con las observaciones propuestas y corroboradas por el especialista.

No obstante, lo anterior, se aclara que FONADE y su interventoría han realizado la gestión tendiente a ponerle de presente a la Gobernación y su Contratista, la necesidad de realizar las reparaciones pertinentes y de esa manera subsanar cualquier problema de estabilidad que llegare a presentarse.

- **DIFERENCIAS DE CANTIDADES.**

Al respecto de esta observación la CGR estableció:

"(..) Así mismo, se evidenció diferencia en cantidades de obra en el ítem 2.1-Terraplen con material seleccionado, 2.2-Relleno con material seleccionado y compactado con rana y vibrador cilíndrico, 2.3-Sub-base granular CBR>30% , 2.6-Acero de refuerzo de 60000 psi para unión de placas de pavimento , 3.1-Bordillos en concreto de 3000 PSI de 15cmx40 cm, NP02-Mejoramiento con piedra rajón, , NP03-Pavimento en concreto rígido de 3500 PSI e:23 cms, NP06-Filtro o subdren francés con tubería perforada Ø=6", NP07-Cuneta en concreto de 3000 PSI, NP10-empradización de taludes y diques. NP11-pedraplen para protección de taludes, por \$ 1.107.303.563,91 incluido (costo directo) por \$ 878.045.804,39 y (costo indirecto) \$ 229.257.759,53.

En relación con lo anterior, en cuanto a la diferencia de cantidades entre lo ejecutado recibido y lo verificado por la Contraloría General de la Republica, basado en la información suministrada por las partes y el trabajo de campo realizado, solicitamos respetuosamente se revisen las memorias de cantidades soporte de las actas parciales y final las cuales describen detalladamente las cantidades reales ejecutadas elaboradas revisadas y avaladas por todas las partes involucradas en el contrato.

Así mismo, se advierte que dentro de los planos récord de las vías intervenidas, se dejó consignado el perfil transversal de la estructura del pavimento tipo, pero no se detallaron los perfiles transversales con las variaciones presentadas a lo largo de cada una de las vías intervenidas, variaciones en el perfil y a su vez en cada uno de los estratos que fueron definidos y aprobados en su momento, debido a los cambios del suelo, fallos encontrados que requerían de un tratamiento o mejoramiento particular que fue consultado por el contratista, sugerido por la interventoría y aprobado por las partes, no obstante como ya se mencionó, si bien no quedaron plasmados topográficamente en los planos récord sí se pueden corroborar en las memorias de cantidades de las actas parciales pagadas y en otros documentos que hacen parte integral del contrato de obra, actas de seguimiento y bitácora de obra.

Como parte del alcance y aclaración a las observaciones, la interventoría, CONSORCIO PROYECTAR COLOMBIA, elaboró un cuadro resumen de las Actas Parciales y Final aprobadas y pagadas al contratista, después de corroborar la veracidad de la información suministrada a FONADE y a la Auditoria de la CGR, esta información fue comparada con el documento FMI027 elaborado y suscrito por las partes, encontrando una diferencia en la cantidad final recibida de los ítems NP03 y NP011 con respecto a las cantidades ejecutadas, consideramos que esto corresponde a un error involuntario de transcripción, a lo cual solicitamos se le permita a la interventoría aclarar dicho documento, toda vez que las cantidades reales son las que se reflejan en el Acta Final en la columna de Acumulado Total.

De la misma manera, dentro del ejercicio realizado por la interventoría para confirmar la información validada por esta, nos permitimos elaborar un cuadro resumen (...), que contiene los ítems que presentan diferencia para la Contraloría General, en el que se

detallan las cantidades de obra con su ubicación de acuerdo con las memorias de cantidades y se totalizan con el fin de comparar con el Acta de Recibo Final FMI043.

Cabe resaltar que esta información debe ser tomada en cuenta en el momento de validar la obra ejecutada y pagada, así como se mencionó anteriormente en los planos record aportados en la Auditoria no se detallaron los perfiles transversales, pero si se entregaron las Actas Parciales con sus respectivas memorias. Adicionalmente aportamos las carteras topográficas con sus respectivos perfiles. (...)

Análisis de respuesta

Punto 1.

Una vez analizada la respuesta y los soportes allegados y en especial el denominado concepto técnico aportado por el magíster, sin que se especifique la especialidad (pavimentos o patólogo en concretos), en el cual se están señalando lo mismos daños que evidencio la CGR en su visita ocular, es necesario indicar que el mismo corresponde a una auscultación e inventario de daños mas no es un concepto técnico como tal, donde demuestren que los daños evidenciados en la vía se deben solamente a proceso de construcción y no a incumplimiento de las especificaciones técnicas del INVIAS-2007. Así mismo, es necesario indicar que se enuncia en la respuesta que se levantó un inventario de daños el cual no se allega.

En cuanto al comportamiento de la estructura, dentro de la vida útil es importante aclarar a la entidad, que los factores externos deben ser tenidos en cuenta cuando son adelantados los estudios previos antes de realizar la obras, por consiguiente, este argumento no es acogido por la CGR. Ahora bien, es de anotar que la vida útil del pavimento está garantizada por estudios y diseños técnicos eficientes, (de suelos y de pavimentos), cumplir con las especificaciones técnicas que para este caso son la Norma INVIAS-2007, y, el proceso constructivo adelantado. Así mismo la entidad no aporta en su respuesta, ensayos de laboratorio realizados después de la visita de la CGR a través de los cuales soporte que los daños que presenta la vía, no son por calidad de materiales.

Punto 2

Evaluada los soportes allegados para verificación de cantidades, es importante tener en cuenta que fue adelantada visita ocular en la cual se verificaron medidas de la vía, obras de drenajes, muros de estabilización e terraplenes y los espesores se tomaron de los planos record aportados en el momento de la visita, en los cuales se encuentran los perfiles y las secciones de diseños de pavimentos para cada una de la vías que hacen parte de este proyecto; así mismo se tomó como referencia el acta de recibo y entrega final de obra FM027 aportada por FONADE, la cual es el resumen de las actas parciales y sus anexos entregadas

por la entidad, y verificadas por la CGR, donde no se evidencia error en los ítems NP03 y NP011 enunciados en la respuesta.

En cuanto a lo expresado por FONADE en su respuesta en lo referente “a los planos record aportados en la Auditoria no se detallaron los perfiles transversales, pero si se entregaron las Actas Parciales con sus respectivas memorias. Adicionalmente aportamos las carteras topográficas con sus respectivos perfiles. (...)”. Es importante tener en cuenta que en la observación no se dijo en ningún momento que no se contó los planos record, ni los diseños de la estructura de pavimentos, por cuanto los mismos fueron aportados en su momento con el detalle necesario, tal como se plasmó en el acta de visita.

Ahora bien, evaluados los cuadros de cantidades que se presentan en la respuesta, se observan unos espesores que difieren con la sección de diseños de pavimentos que se encuentran en los planos record entregados para la visita por parte de FONADE y el contratista, sin que se evidencie una justificación técnica que soporte el cambio de espesores, por lo tanto para CGR no es claro que el contratista este entregando unos datos que difieren de las actas parciales, de las actas de recibo y entrega final de obras, que fueron los documentos allegados oficialmente en el desarrollo del proceso auditor, considerados estos como el reflejo de cómo quedo la obra, expresando todas las modificaciones realizadas durante el desarrollo de la misma.

Igualmente se resalta lo expresado en la respuesta: “Por lo anterior, en el entendido que el proyecto se desarrolló a través de Contrato de Obra No. 438 de 2014, celebrado entre la Gobernación de Córdoba y el Consorcio Vías Rurales Sahagún, es dicho ente territorial quien está llamado a exigirle al Contratista la debida reparación que permita subsanar las patologías encontradas, y así mismo a afectar la garantía de estabilidad y calidad de la obra, en el momento que el contratista no cumpla con las observaciones propuestas y corroboradas por el especialista.

No obstante, lo anterior, se aclara que FONADE y su interventoría han realizado la gestión tendiente a ponerle de presente a la Gobernación y su Contratista, la necesidad de realizar las reparaciones pertinentes y de esa manera subsanar cualquier problema de estabilidad que llegare a presentarse.”, en el sentido que no se exige a FONADE en su labor de gerente del proyecto de las responsabilidades correspondientes.

Así las cosas, sobre los argumentos planteados se considera que no desvirtúan las diferencias en cantidades de obras establecidas por la CGR, de tal suerte que las mismas no se modifican y se presenta el hallazgo en los términos en que fue comunicado.

Hallazgo No. 7 Cantidades Contrato interadministrativo 2124250 de 2012 - Sahagún Estadio- (D-F)

La Carta Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones.

El Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en su numeral 6.10.3 *PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GERENCIA DE PROYECTOS* establece:

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

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

La Ley 1474 de 2011⁵⁹ define en su artículo 82⁶⁰ la Responsabilidad de los Supervisores e Interventores, y en su artículo 84⁶¹ las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores.

⁵⁹ *“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 interno de la gestión pública”*

⁶⁰ *Ley 1474 de 2011 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. En concordancia con los artículos 4 y 26 de la ley 80 de 1993*

⁶¹ *Ley 1174 de 2011 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

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 interventores⁶² y en el numeral 6.2 las funciones del supervisor.

En la vigencia 2011 FONADE y el Departamento Administrativo Para la Prosperidad - Fondo de Inversiones para la Paz, suscriben el Convenio No. 211041 del 19/12/2011, mediante el cual FONADE se compromete a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad:

El Convenio 211041, según lo indicado en la cláusula tercera, numeral 6, señala que, en desarrollo del objeto del convenio, FONADE podrá “suscribir convenios con entidades territoriales, para el desarrollo de la ejecución del objeto del convenio, previa aprobación del Comité de seguimiento ejerciendo la supervisión a través del control y seguimiento permanente en el marco de la normatividad vigente”. Para estos casos la entidad territorial se compromete a ejecutar el proyecto que se apruebe en desarrollo del Convenio.

Contrato Interadministrativo No. 2124250

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, FONADE suscribió con el Municipio de Sahagún el contrato interadministrativo No. 2124250 el 17 diciembre de 2012,

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.

⁶² 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 cifa 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 el objeto contractual: “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar el proyecto “CONSTRUCCION DEL COMPLEJO DEPORTIVO - Y PARQUE ESTADIO MUNICIPAL, MUNICIPIO DE SAHAGUN, DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA”; por valor \$ \$11.455.315.382, adicionado por valor de \$ 3.036.407.537, para un total de \$ 14.491.722.919 y plazo de ejecución inicial hasta el 30 de junio de 2014. En la cláusula tercera del convenio se determinaron las obligaciones de FONADE⁶³ y en la sexta se estipuló lo relacionado con la supervisión del mismo.⁶⁴

Para el desarrollo del citado convenio interadministrativo, la Secretaria de Planeación del Municipio de Sahagún Departamento de Córdoba celebró el Contrato de Obra No. 0043-2013 con la Unión Temporal BERAKAH cuyo objeto se registra como “Construcción complejo deportivo y parque estadio municipal, municipio de Sahagún Departamento de Córdoba”, por valor de \$11.448.387.657 y adicionado por valor de \$ 3.036.407.537, para un total de \$14.484.795.194, con un plazo inicial de 11 meses, siendo igualmente prorrogado en cinco ocasiones en 26 meses, con nueva fecha de terminación para el 31 de agosto de 2016. Finalmente se suscribió el Acta de entrega y recibo final del objeto contractual el 29 de julio de 2016.

El contrato fue ejecutado en dos etapas: la primera de estudios y diseños, con fecha de inicio el 22 de junio de 2013 y una segunda, etapa de construcción con inicio el día 19 de septiembre de 2013, hasta el 31 de agosto de 2016.

Con cargo al contrato de obra se registran los siguientes pagos:

Cuadro 23. Pagos Estadio Sahagún

Fecha Orden de Pago	VALOR DESEMBOLSOS / AMORTIZACIÓN	MANEJO ANTICIPO		
		ANTICIPO DESEMBOLSADO	VALOR AMORTIZADO	SALDO PENDIENTE DE AMORTIZAR
30/09/2013	\$ 5.707.580.735,00	\$ 5.707.580.735,00	\$ 0,00	\$ 5.707.580.735,00
28/10/2014	\$ 991.474.689,00	\$ 0,00	\$ 991.474.689,00	\$

⁶³ (...)2. Entregar a LA ENTIDAD TERRITORIAL, los estudios, diseños y presupuestos definitivos del proyecto, debidamente validados, junto con el guía de pliego de condiciones y modelo minuta de contrato, que servirán como documento de referencia para LA ENTIDAD TERRITORIAL, asumiendo esta última, en su calidad de ordenadora del gasto, la responsabilidad exclusiva por la contratación de las obras en los términos de Ley, sin que se extienda esta responsabilidad a FONADE. Lo anterior, sin perjuicio de las sugerencias que pueda formular FONADE, frente a los documentos que surjan con ocasión del proceso contractual, que podrán o no ser acogidos por LA ENTIDAD TERRITORIAL. (...)4. Ejercer interventoría y/o supervisión sobre el proyecto (...).5. Efectuar los pagos y desembolsos de los recursos, de conformidad con la guía operativa que contiene los procedimientos de pagos y formatos requeridos por FONADE para la realización de los desembolsos. guía que hace parte del presente Contrato Interadministrativo, siempre y cuando se hayan cumplido las obligaciones a cargo de LA ENTIDAD TERRITORIAL. 6. Verificar en el momento de efectuar los desembolsos y/o pagos a través del personal que ejerce la Interventoría y/o Supervisión, el cumplimiento de las normas legales, referentes a aspectos tributarios, laborales y demás que sean necesarios para el pago.(...)

⁶⁴Convenio Interadministrativo No 2124250-CLAUSULA SEXTA -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 (...)

				4.716.106.046,00
27/11/2014	\$ 634.322.472,00	\$ 0,00	\$ 634.322.472,00	\$ 4.081.783.574,00
25/02/2015	\$ 366.253.498,00	\$ 0,00	\$ 366.253.497,00	\$ 3.715.530.077,00
28/07/2015	\$ 589.769.224,34	\$ 0,00	\$ 589.769.225,00	\$ 3.125.760.852,00
25/09/2015	\$ 1.548.047.512,00	\$ 0,00	\$ 1.548.047.512,00	\$ 1.577.713.340,00
10/03/2016	\$ 996.520.215,96	\$ 0,00	\$ 996.520.215,97	\$ 581.193.124,03
14/09/2016	\$ 2.097.033.958,68	\$ 0,00	\$ 581.193.124,03	\$ 0,00
TOTALES	\$ 12.931.002.304,98	\$ 5.707.580.735,00	\$ 5.707.580.735,00	\$ 0,00
SALDO POR PAGAR	\$ 1.553.792.879,2			

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor

FONADE suscribió el contrato de Interventoría No. 2131909, el 14 de junio de 2014, con el Consorcio Interventoría FONADE 007, en cuyo objeto señala: *'Fábrica de interventoría de obras requeridas por FONADE en el desarrollo de sus programas en: infraestructura de edificaciones, infraestructura vial, infraestructura de saneamiento básico y agua potable, infraestructura energética, servicios públicos y proyectos especiales. Fábrica No. 1'*

Entre el 17 al 22 de abril de 2017, la comisión de auditoría de la CGR realizó una vista a las obras del citado contrato de obra No 0043.2013, con la finalidad de verificar el estado actual de las mismas y cotejar que las cantidades ejecutadas correspondan a lo realmente recibido por parte del ente contratante, visita que contó además con la participación de un delegado del municipio de Sahagún departamento de Córdoba, el contratista y el representante de FONADE.

Como resultado del seguimiento realizado se evidenciaron las siguientes situaciones:

Cantidades Contrato de obra

Se evidencian de las mediciones y verificaciones efectuadas en la visita, diferencia en cantidades de obra en los ítems descritos en el siguiente cuadro:

Cuadro 24. Diferencia en cantidades de obras contrato 043 de 2013 (Cifras en pesos)

DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD EJECUTADA	VALOR UNITARIO	VERIFICADOS /CGR	DIFERENCIA	VALOR DIFERENCIA
Suministro de piso en adquire 0, 10X0,20	m2	8.194,07	67.680,00	7.761,09	432,98	29.304.086,40
Bordillo en concreto Fc=210MPa 15X45	m2	549,00	36.973,00	514,00	35,00	1.294.055,00
Bordillo en concreto Fc=210MPa 15X35X80		5.795,00	27.245,00	5.235,26	559,74	15.250.116,30
MURO DE CERRAMIENTO INTERNO						
Zapata 0,50*0,50*0,3 concreto L2,3 refuerzo en φ38" en ambos sentidos	Und	142	150.662,00	55	87,00	13.107.594,00
columnas 15*15cm con 3φ de 3/8" y aros de φ1/4" cada 20cm	MI	390	40.686,00	164,45	225,55	9.176.727,30
Muro Bloque vibrado e=1,10						
viga de coronación 10*20 cm con 2φ de 3/8" y aro de φ1/4 cada 20cm	MI	390	36.053,00	315	75,00	2.703.975,00
viga de cimentación 25*20 cm con 4φ de 3/8" y aro de φ1/4 cada 20cm	MI	390	63.906,10	315	75,00	4.792.957,50
Enchape corona o similar	M2	1270	45.005,00	1.094,76	175,24	7.886.676,20
Cuneta rectangular (0,40*0,60)m en concreto de 3000PSI e=0,10m	MI	98	81.333,00	62,85	35,15	2.858.854,95
Tapa rejilla concreto para cuneta (0,40*0,50*0,10m) en concret de 3000PSI	MI	98	114.754,00	62,85	35,15	4.033.603,10
Grana sintetica polietileno xp estabilizada con proyección LN	M2	8.970,00	119127	8.673,89	296,11	35.274.695,97
Demarcación Grana sintetica Blanca	M	697,9	7148	530,2	167,70	1.198.719,60
Plantilla en concreto de 3000PSI e= 0,10 m(incluye malla electrosoldada)	M2	897	74.568,00	376,48	520,52	38.814.135,36
INSTALACIONES ELECTRICAS GRADERIAS						
CANCHA- ALUMBRADO GENERAL						
Suministro e instalación de salida electrica para lámpara fluorescente 2X32w...	und	116	79.300,00	100,00	16,00	1.268.800,00
Suministro e instalación de salida electrica para lámpara fluorescente 2X54w...	und	118	79.300,00	117,00	1,00	79.300,00
Suministro, transporte e instalación de lámpara fluorescente 2x32w...	und	116	260.000,00	100,00	16,00	4.160.000,00
Suministro, transporte e instalación de lámpara fluorescente 2x54w...	und	119	312.000,00	117,00	2,00	624.000,00
COSTO DIRECTO						171.828.296,68
COSTO INDIRECTO						51.376.660,71
TOTAL						223.204.957,39

Fuente: FONADE y verificaciones CGR Elaboró: Equipo Auditor CGR

Lo señalado denota incumplimiento de la normatividad legal aplicable y la inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, de la supervisión y de la interventoría, previstas en las normas, manuales y en el contrato mencionados anteriormente, situaciones que configuran un detrimento al patrimonio público que corresponde a la sumatoria de lo determinado como diferencia en cantidades de obra por \$ 223.204.957,39 (costo directo e indirecto), precisando que, a la fecha, FONADE no ha hecho efectiva la póliza con cargo a los amparos de estabilidad de obra.⁶⁵

⁶⁵ Compañía de Seguros- Póliza No –Amparo de Estabilidad de Obra –Vigencia hasta 29-05-2021

El hallazgo se valida con incidencia fiscal por el monto total de \$ \$223.204.957,39, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, y posible connotación disciplinaria.

Respuesta FONADE

Diferencia en cantidades de obra Contrato 043 de 2013.

El contratista de obra manifiesta lo siguiente respecto a cada ítem:

- ✓ **Bordillo en Concreto 210MPA 15X45:** “se anuncia en este ítem (Bordillo en concreto Fc=210MPA 15X45) una cantidad ejecutada de 549 ml por un valor de \$ 36.973,00 y verificada por el personal auditor CGR se presenta la cantidad de 514 ml mostrando una diferencia de 35 ml y un valor de \$ 1.294.055,00. En comprobación realizada por contratista se evidencia una cantidad del ítem de 553 ml evidenciando mayor cantidad verificada por el personal auditor CGR.”(...)
- ✓ **Zapatas:** “Se anuncia en este ítem (Zapata 0,50*0,60*0,3 concreto 1, 2,3 refuerzo en ϕ 38” en ambos sentidos) una cantidad ejecutada de 142 Und por un valor de \$ 150.662,00 y en verificada por el personal auditor CGR se presenta la cantidad de 55 Und mostrando una diferencia de 87 Und y un valor de \$ 13.107.594,00. En comprobación realizada por contratista se evidencia una cantidad del ítem de 148 Und evidenciando mayor cantidad verificada por el personal auditor CGR, ubicadas estas en el muro de cerramiento y fachada de las gradas occidental y oriental. El muro perimetral de cerramiento posee una longitud total de 346 ml presentando una distribución de la siguiente forma: Parte sur: 175 ml y la Parte norte: 171ml. Este muro consta en su construcción de 120 unidades de zapatas distribuidas en todo el perímetro del muro a una longitud promedio de 2.80 m (60 Und en la parte sur y 60 Und en la parte norte). En el muro de fachada de las graderías están construidas occidental (14 Und) y oriental (14 Und) para un total de 148 und, cantidad mayor a la ejecutada por el contratista.”
- ✓ **Muro de cerramiento - columnas:** “Se anuncia en este ítem (columnas 15*15cm con 3 ϕ de 3/8” y aros de ϕ 1/4” cada 20 cm) una cantidad ejecutada de 390 ml por un valor de \$ 40.686,00 y en verificada por el personal auditor CGR se presenta la cantidad de 164.45 ml mostrando una diferencia de 225,55 Und y un valor de \$ 9.176.727,30. En comprobación realizada por contratista se evidencia una cantidad del ítem de 439,6 ml evidenciando mayor cantidad verificada por el personal auditor CGR, ubicadas estas en el muro de cerramiento y fachada de las gradas occidental y oriental. El muro perimetral de cerramiento posee 120 Und de columnas con una altura promedio de 2.80 ml: Parte sur 168 ml y la Parte norte: 168ml. En el muro de fachada de las graderías están construidas 28 Uns con una altura promedio de 3.7ml para un sub total de 103,6ml, la sumatoria de etas arrojan cantidad mayor a la ejecutada por el contratista.
- ✓ **Muro de cerramiento - vigas:** Se anuncia en este ítem (viga de coronación 10*20 cm con 2 ϕ de 3/8” y aro de ϕ 1/4 cada 20cm) una cantidad ejecutada de 390 ml por un valor de \$ 36.053,00 y en verificada por el personal auditor CGR se presenta la cantidad de 315 ml mostrando una diferencia de 75,00 Und y un valor de \$ 2.703.975 En comprobación realizada por contratista se evidencia una cantidad del ítem de 444 ml evidenciando mayor cantidad verificada por el personal auditor CGR, ubicadas estas en el muro de cerramiento y fachada de las gradas occidental y oriental. El muro

perimetral de cerramiento posee una longitud de 346ml: Parte sur 175 ml y la Parte norte: 175ml. En el muro de fachada de las graderías están construidas 98 ml, la sumatoria de estas arrojan cantidad mayor a la ejecutada por el contratista.

- ✓ **Muro de cerramiento - vigas cimentación:** Se anuncia en este ítem (viga de coronación 10*20 cm con 2 ϕ de 3/8" y aro de ϕ 1/4 cada 20cm) una cantidad ejecutada de 390 ml por un valor de \$ 63.906,10 y en verificada por el personal auditor CGR se presenta la cantidad de 315 ml mostrando una diferencia de 75,00 Und y un valor de \$ 4.792.975,50. En comprobación realizada por contratista se evidencia una cantidad del ítem de 444 ml evidenciando mayor cantidad verificada por el personal auditor CGR, ubicadas estas en el muro de cerramiento y fachada de las gradas occidental y oriental.
- ✓ El muro perimetral de cerramiento posee una longitud de 346ml: Parte sur 175 ml y la Parte norte: 175ml. En el muro de fachada de las graderías están construidas 98 ml, la sumatoria de estas arrojan cantidad mayor a la ejecutada por el contratista.
- ✓ **Cuneta rectangular:** ejecutada de 98 ml por un valor de \$ 81.333,00 y la verificada por el personal auditor CGR se presenta la cantidad de 62,85ml mostrando una diferencia de 35,15 ml y un valor de \$ 2.858.854,95. En comprobación realizada por contratista se evidencia una cantidad del ítem de 123,5 ml evidenciando mayor cantidad verificada por el personal auditor CGR, ubicadas estas en la parte sur del pavimentos (62,85ml) zona del coliseo de boxeo (38,7ml) y en la zona aledaña del polideportivo (22 ml).la cuneta rectangular presenta una longitud mayor a la sumatoria ejecutada por el contratista.
- ✓ **Tapa rejilla concreto:** Se anuncia en este ítem (Tapa rejilla concreto para cuneta(0,40*0,60*0,10m) en concreto de 3000PSI) una cantidad ejecutada de 98 ml por un valor de \$ 114.754,00 y la verificada por el personal auditor CGR se presenta la cantidad de 62,85ml mostrando una diferencia de 35,15 ml y un valor de \$4.033.603,10. En comprobación realizada por contratista se evidencia una cantidad del ítem de 123,5 ml evidenciando mayor cantidad verificada por el personal auditor CGR, ubicadas estas en la parte sur del pavimentos (62,85ml) zona del coliseo de boxeo (38,7ml) y en la zona aledaña del polideportivo (22 ml).la tapa rejilla presenta una longitud mayor a la sumatoria ejecutada por el contratista.
- ✓ **Grama sintética polietileno:** Se anuncia en este ítem (Grama sintética polietileno xp estabilizada con proyección LN) una cantidad ejecutada de 8970 m2 por un valor de \$ 119.127,00 y la verificada por el personal auditor CGR se presenta la cantidad de 8673,89m2 mostrando una diferencia de 296,11m2 y un valor de \$ 35.274.695,97. En comprobación realizada por contratista se evidencia una cantidad del ítem de 8970,00 m2 evidenciando mayor cantidad verificada por el personal auditor CGR,(...)
- ✓ **Demarcación Grama sintética Blanca:** Se anuncia en este ítem (Demarcación Grama sintética Blanca) una cantidad ejecutada de 697,9 ml por un valor de \$ 7.148,0 y la verificada por el personal auditor CGR se presenta la cantidad de 530,2ml mostrando una diferencia de 167,7 ml y un valor de \$ 1.198.719,6. En comprobación realizada por contratista se evidencia una cantidad del ítem de 697,9 ml evidenciando la cantidad verificada, ubicadas estas en la cancha sintética y la zona de las bancas de suplentes y árbitros. (...)
- ✓ **Plantilla en concreto de 3000PSI:** Se anuncia en este ítem (Plantilla en concreto de 3000PSI e= 0,10m (incluye malla electrosoldada) una cantidad ejecutada de 897 m2 por un valor de \$ 74.568,00 y la verificada por el personal auditor CGR se presenta la

cantidad de 376,48m² mostrando una diferencia de 520,52 m² y un valor de \$38.814.135,36. En comprobación realizada por contratista se evidencia una cantidad del ítem de 897 m² evidenciando mayor cantidad verificada por el personal auditor CGR, ubicadas estas en las siguientes partes:

No obstante lo presentado por el contratista de obra respecto a las mediciones realizadas en la visita de seguimiento, la firma interventora informa en su oficio que a la fecha no se cuenta con el formato FMI 027 que corresponde al recibo a satisfacción por parte de la interventoría, en razón a que algunas cantidades no se han conciliado con el contratista de obra mediante formato FMI044 y está pendiente la entrega de los planos record de la obra, con lo que se podrá dar trámite a la suscripción del acta de liquidación del contrato de obra.

De acuerdo con lo anterior la supervisión de FONADE informa que efectivamente a la fecha está pendiente el pago del saldo final del total del contrato de obra, en razón a la falta de complementación de algunos pendientes del informe final técnico y PGIO, de acuerdo con los documentos presentados por la interventoría, de modo que si son subsanados las observaciones a que hay lugar por parte del contratista de obra de acuerdo con lo indicado por la CGR, se procederá al pago que corresponda al balance definitivo que presente la interventoría junto con los demás soportes.

Respecto a hacer efectiva la póliza con cargo a los amparos de estabilidad de la obra, la supervisión se permite aclarar que es al Municipio como contratante y administrador del bien a quien le corresponde determinar la incidencia y el perjuicio al proyecto de acuerdo con lo que evidencie en el periodo de uso de la misma”.

Análisis de respuesta:

Diferencia en cantidades

En cuanto la diferencia en cantidades la CGR evaluó y analizó la respuesta del contratista y FONADE argumentan las diferencias con las cantidades pagadas de acuerdo al acta de entrega y recibo final de Obra, donde la entidad hacen énfasis en que volvieron a verificar las cantidades sin la presencia de la interventoría, indicando que no se tuvieron en cuenta algunos sitios en la visita de la CGR. Situación que la CGR no comparte toda vez que en la visita hizo presencia y acompañamiento permanente el residente de obra del contratista que estuvo en la construcción, representación del municipio, delegado de FONADE, con los planos record, al punto de ser utilizada la visita de la CGR para efectuar ajustes y precisiones sobre planos record de cantidades de obra que no se estaban reflejando en los mismos, confirmando con esto que fueron verificadas todas las obras pertenecientes al proyecto cada uno de los ítems y se midieron en su totalidad, y los demás se calcularon de los planos teniendo en cuenta la correcciones.

En cuanto a lo expresado por FONADE y la interventoría es importante tener en cuenta que el formato FMI044 corresponde al acta de mayores y menores y cantidades de obra, la cual se realiza durante la ejecución de las obras y no después de la firma del acta de entrega y recibo final de la Obra, la cual corresponden al FMI027, donde se está avalando las cantidades ejecutadas que son con la consolidación de las actas parciales de obra y actas de mayores y menores cantidades de obras, de la cual se encuentra firmada por el contratista la interventoría y el supervisor de FONADE, con esta acta se realiza el acta de liquidación del contrato de obra. Así las cosas, se puede concluir que la entidad en su respuesta no allega soportes que desvirtúen el hallazgo la cual se valida como fue comunicado.

Hallazgo No. 8 Calidad de Construcción - Contrato interadministrativo 2124250 de 2012 -Sahagún Estadio- (D)

La Carta Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones.

El Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en su numeral 6.10.3 *PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GERENCIA DE PROYECTOS* establece:

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

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

La Ley 1474 de 2011⁶⁶ define en su artículo 82⁶⁷ la Responsabilidad de los Supervisores e interventores, y en su artículo 84⁶⁸ las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores.

⁶⁶ “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 interno de la gestión pública”

⁶⁷ Ley 1474 de 2011 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. En concordancia con los artículos 4 y 26 de la ley 80 de 1993

⁶⁸ Ley 1474 de 2011 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.

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 interventores⁶⁹ y en el numeral 6.2 las funciones del supervisor.

En la vigencia 2011 FONADE y el Departamento Administrativo Para la Prosperidad - Fondo de Inversiones para la Paz, suscriben el Convenio No.

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.

⁶⁹ *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.

211041 del 19/12/2011, mediante el cual FONADE se compromete a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad.

El Convenio 211041, según lo indicado en la cláusula tercera, numeral 6, señala que, en desarrollo del objeto del convenio, FONADE podrá “suscribir convenios con entidades territoriales, para el desarrollo de la ejecución del objeto del convenio, previa aprobación del Comité de seguimiento ejerciendo la supervisión a través del control y seguimiento permanente en el marco de la normatividad vigente”. Para estos casos la entidad territorial se compromete a ejecutar el proyecto que se apruebe en desarrollo del Convenio.

Contrato Interadministrativo No. 2124250

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, FONADE suscribió con el Municipio de Sahagún el contrato interadministrativo No. 2124250 el 17 diciembre de 2012, con el objeto contractual: “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar el proyecto “CONSTRUCCION DEL COMPLEJO DEPORTIVO - Y PARQUE ESTADIO MUNICIPAL, MUNICIPIO DE SAHAGUN, DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA”; por valor \$ \$11.455.315.382, adicionado por valor de \$ 3.036.407.537, para un total de \$ 14.491.722.919 y plazo de ejecución inicial hasta el 30 de junio de 2014. En la cláusula tercera del convenio se determinaron las obligaciones de FONADE⁷⁰ y en la sexta se estipuló lo relacionado con la supervisión del mismo.⁷¹

Para el desarrollo del citado convenio interadministrativo, la Secretaria de Planeación del Municipio de Sahagún Departamento de Córdoba celebró el Contrato de Obra No. 0043-2013 con la Unión Temporal BERAKAH cuyo objeto se registra como “Construcción complejo deportivo y parque estadio municipal, municipio de Sahagún Departamento de Córdoba”, por valor de \$11.448.387.657 y adicionado por valor de \$ 3.036.407.537, para un total de \$14.484.795.194, con un plazo inicial de 11 meses, siendo igualmente prorrogado en cinco ocasiones en 26

⁷⁰ (...)2. Entregar a LA ENTIDAD TERRITORIAL, los estudios, diseños y presupuestos definitivos del proyecto, debidamente validados, junto con el guía de pliego de condiciones y modelo minuta de contrato, que servirán como documento de referencia para LA ENTIDAD TERRITORIAL, asumiendo esta última, en su calidad de ordenadora del gasto, la responsabilidad exclusiva por la contratación de las obras en los términos de Ley, sin que se extienda esta responsabilidad a FONADE. Lo anterior, sin perjuicio de las sugerencias que pueda formular FONADE, frente a los documentos que surjan con ocasión del proceso contractual, que podrán o no ser acogidos por LA ENTIDAD TERRITORIAL.(...)4. Ejercer interventoría y/o supervisión sobre el proyecto (...).5 Efectuar los pagos y desembolsos de los recursos, de conformidad con la guía operativa que contiene los procedimientos de pagos y formatos requeridos por FONADE para la realización de los desembolsos. guía que hace parte del presente Contrato Interadministrativo, siempre y cuando se hayan cumplido las obligaciones a cargo de LA ENTIDAD TERRITORIAL. 8. Verificar en el momento de efectuar los desembolsos y/o pagos a través del personal que ejerce la Interventoría y/o Supervisión, el cumplimiento de las normas legales, referentes a aspectos tributarios, laborales y demás que sean necesarios para el pago.(...)

⁷¹Convenio Interadministrativo No 2124250-CLAUSULA SEXTA -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 (...)

meses, con nueva fecha de terminación para el 31 de agosto de 2016. Finalmente se suscribió el Acta de entrega y recibo final del objeto contractual el 29 de julio de 2016.

El contrato fue ejecutado en dos etapas: la primera de estudios y diseños, con fecha de inicio el 22 de junio de 2013 y una segunda, etapa de construcción con inicio el día 19 de septiembre de 2013, hasta el 31 de agosto de 2016.

Con cargo al contrato de obra se registran los siguientes pagos:

Cuadro 25. Pagos Estadio Sahagún

Fecha Orden de Pago	VALDR DESEMBOLSOS / AMDRIZACIÓN	MANEJO ANTICIPO		SALDO PENDIENTE DE AMORTIZAR
		ANTICIPO DESEMBOLSADO	VALOR AMORTIZADO	
30/09/2013	\$ 5.707.580.735,00	\$ 5.707.580.735,00	\$ 0,00	\$ 5.707.580.735,00
28/10/2014	\$ 991.474.689,00	\$ 0,00	\$ 991.474.689,00	\$ 4.716.106.046,00
27/11/2014	\$ 634.322.472,00	\$ 0,00	\$ 634.322.472,00	\$ 4.081.783.574,00
25/02/2015	\$ 366.253.498,00	\$ 0,00	\$ 366.253.497,00	\$ 3.715.530.077,00
28/07/2015	\$ 589.769.224,34	\$ 0,00	\$ 589.769.225,00	\$ 3.125.760.852,00
25/09/2015	\$ 1.548.047.512,00	\$ 0,00	\$ 1.548.047.512,00	\$ 1.577.713.340,00
10/03/2016	\$ 996.520.215,95	\$ 0,00	\$ 996.520.215,97	\$ 581.193.124,03
14/09/2016	\$ 2.097.033.958,68	\$ 0,00	\$ 581.193.124,03	\$ 0,00
TOTALES	\$ 12.931.002.304,98	\$ 5.707.580.735,00	\$ 5.707.580.735,00	\$ 0,00
SALDO PDR PAGAR	\$ 1.553.792.8792			

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor

FONADE suscribió el contrato de Interventoría No. 2131909, el 14 de junio de 2014, con el Consorcio Interventoría FONADE 007, en cuyo objeto señala: 'Fábrica de interventoría de obras requeridas por FONADE en el desarrollo de sus programas en: infraestructura de edificaciones, infraestructura vial, infraestructura de saneamiento básico y agua potable, infraestructura energética, servicios públicos y proyectos especiales. Fábrica No. 1".

Entre el 17 al 22 de abril de 2017, la comisión de auditoría de la CGR realizó una vista a las obras del citado contrato de obra No 0043.2013, con la finalidad de verificar el estado actual de las mismas y cotejar que las cantidades ejecutadas correspondan a lo realmente recibido por parte del ente contratante, visita que contó además con la participación de un delegado del municipio de Sahagún departamento de Córdoba, el contratista y el representante de FONADE.

Como resultado del seguimiento realizado se evidenciaron las siguientes situaciones:

Calidad de Construcción

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, 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 Sahagún- Córdoba, se establece que ésta presenta incumplimiento de las especificaciones técnicas, así:

- *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, D.3.4.1 Requisitos Generales⁷² y la NTC 4026 (ASTM C90) que regula las Unidades de Mampostería y especificaciones técnicas dadas en la calidad.*

Mediante visita realizada se evidenciaron debilidades en la ejecución, como las siguientes:

- Deformación en los senderos en adoquín

⁷² *Los morteros de pega utilizados en construcción de mampostería deben cumplir la norma NTC 3329 (ASTM C270) y con lo especificado en la tabla D.3.4.-1. clasificación de los morteros de pega por propiedad o por porción. El mortero premezclado para pega de unidades de mampostería debe cumplir con la norma NTC3356 (ASTM C1142). Los morteros de pega deben Tener buena plasticidad, consistencia y ser capaces de retener la gua mínima para la hidratación del cemento y garantizar su adherencia con las unidades de mampostería para desarrollar su acción cementante.*

- Fisuras en los bordillos y en algunas vigas y columnas
- Fracturamiento en 9 placas en concreto en el parqueadero
- Deficiencias en los sellos de las juntas de las placas del parqueadero cerca al cerramiento.
- Hormigueros en las columnas de fachada en la parte inferior, intermedia y superiores en la tribuna occidental
- Fisuras en las placas de la gradería cerca al VIP tribuna occidental.
- Fisuras en la mampostería de fachada e interiores en las dos tribunas.
- Humedad en el cielo raso camerino de equipo local y VIP occidental.
- Acumulación de maleza en zona de urbanismo.
- Colmatación de canales.
- Fracturamiento de las rejillas de sumideros zonas parqueaderos.
- Agrietamiento de la tapa del tanque de almacenamiento de agua.
- Contrapendientes en cunetas muro de cerramiento sur-oriente.
- Fisuras y Desportillamiento en anclaje de lámparas.
- Fisura vertical en las columnas de la entrada mano derecha de la tribuna occidental.

(Ver registro fotográfico de las fisuras típicas)

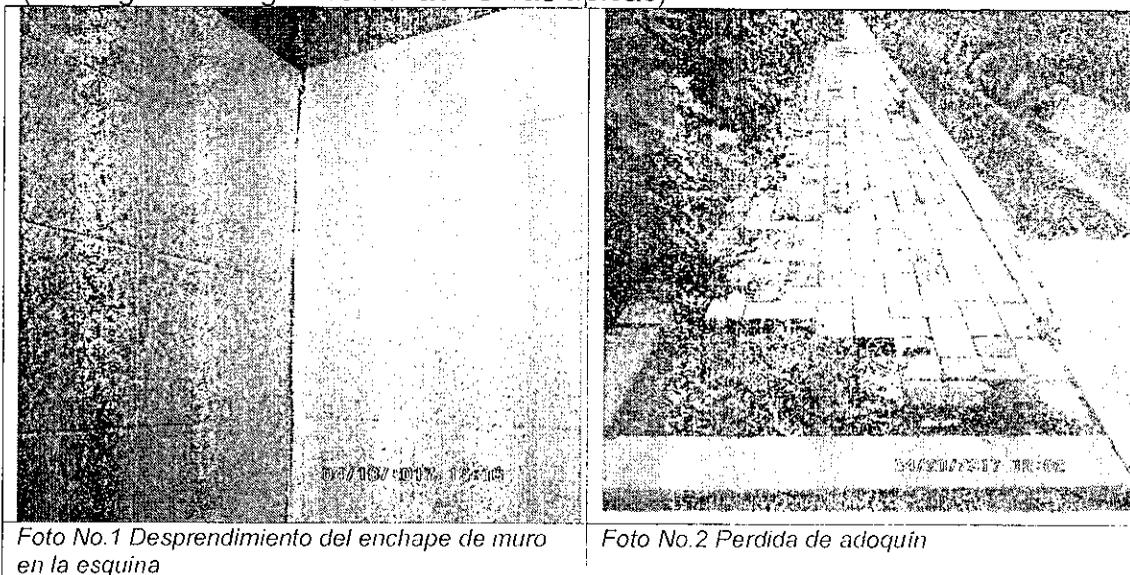
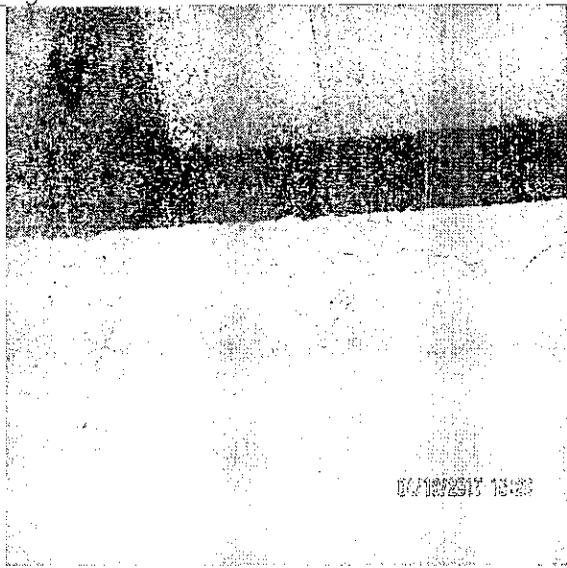


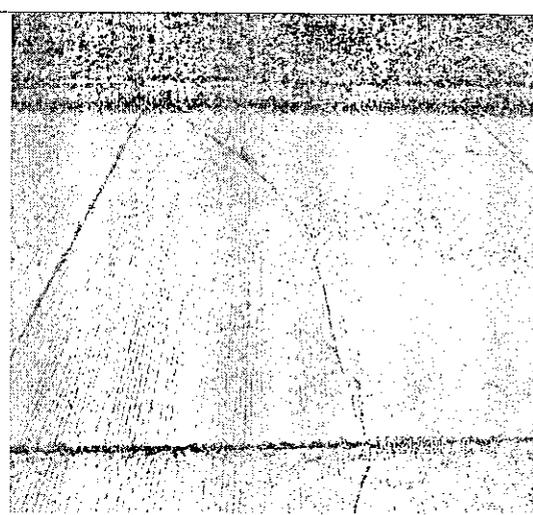


Foto No. 3 Proceso constructivo deficiente viga coronación

No.4 Grieta viga área tribuna occidental



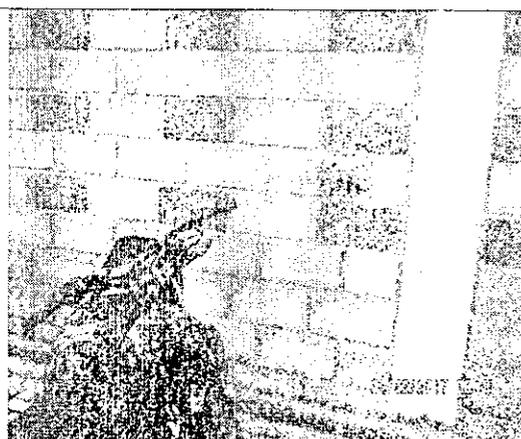
Fotos No. 5 y 6 Descascaramiento del concreto de las vigas aéreas de la tribuna occidental



Fotos No. 7 y 8 Placas de concreto con fracturas en media luna



Foto No. 9 Deterioro de la tapa de la cuneta



No.10 Fisuras en le muro de fachada en mampostería

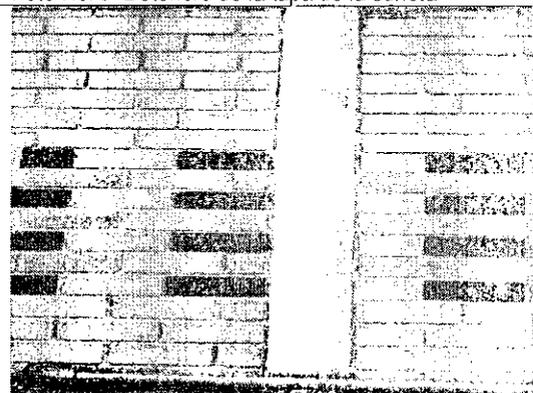
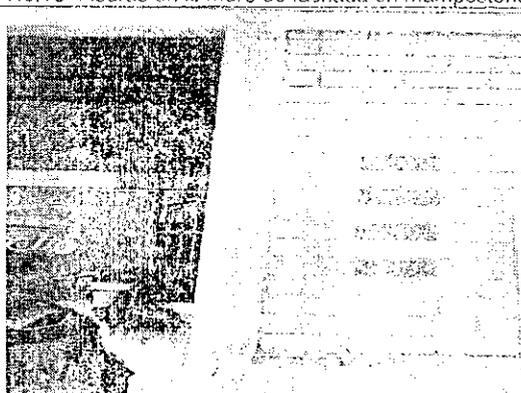
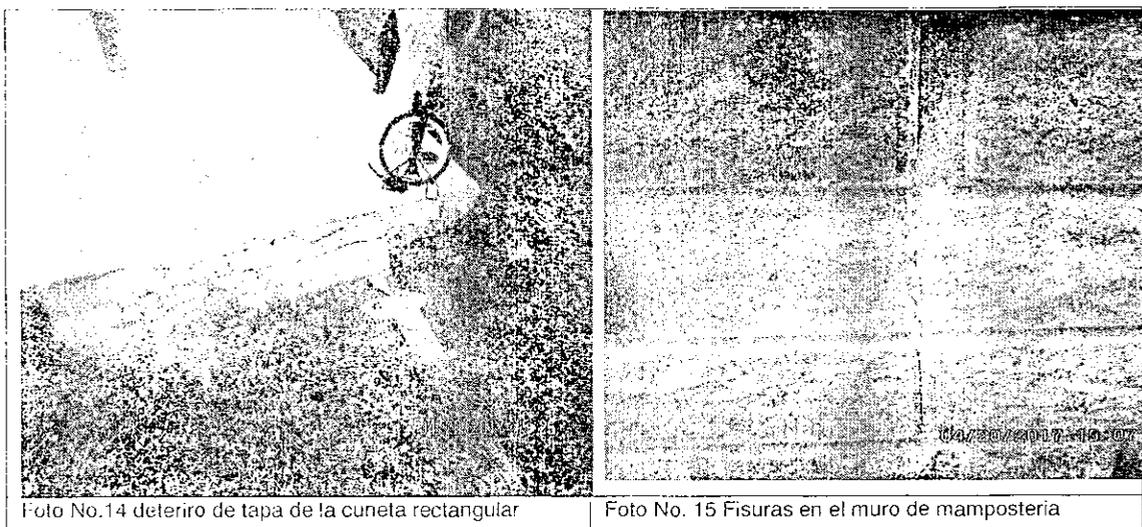


Foto No. 12 fisura vertical en la columna



No. 13 Fisura en la columna



Las situaciones evidenciadas reflejan deficiencias 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 generan 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.⁷³

El hallazgo se valida con posible connotación disciplinaria.

Respuesta de FONADE

1. Deformación en los senderos de adoquín.

“En comunicado remitido el 05 de junio de 2017, el representante legal de la Unión Temporal Berakah, informa sobre el punto que:

«Las deformaciones de varios m2 en los senderos de adoquín de uso peatonal, se dan por el uso inadecuado de esta superficie con motos y vehículos livianos en las zonas alrededor de la cancha múltiple y cercanos a las vías públicas. Así mismo, las plazas de acceso ubicadas alrededor de las gradas occidental y oriental son usadas como zona de parqueadero, hecho evidenciado con las huellas marcadas en la superficie. También se evidencia el paso de vacas que con su gran tamaño y peso van deformando y deteriorando el adoquín con el tiempo.»

Adicionalmente el contratista de obra manifiesta que «existe hundimiento del adoquín peatonal en la zona de la tribuna norte, causado posiblemente por la saturación de la sub-base del adoquín. El aumento de las precipitaciones con la llegada de la temporada de lluvias ha traído consigo la disminución de la capacidad portante de la subbase y por ende su hundimiento. A pesar de no ser por deficiencia en el método constructivo, los pasos

⁷³ Compañía de Seguros- Póliza No –Amparo de Estabilidad de Obra –Vigencia hasta 29-05-2021

peatonales en adoquín que se encontraban en mal estado, **se han corregido.**» (Subraya fuera de texto) (...)

(...) Se informa por parte de FONADE que, de acuerdo con el registro fotográfico remitido por el contratista en su comunicado, los senderos peatonales en adoquín fueron objeto de un proceso de reposición.



(Fuente Comunicado del 05 de junio de 2017, Unión Temporal Berakah)

2. Fisuras en los bordillos y en algunas vigas y columnas.

Indica el contratista de obra, que las fisuras en los bordillos fundidos se debieron a condiciones de temperatura y dilatación del concreto fresco y del concreto endurecido debido al método constructivo, las cuales no afectan estructuralmente la condición ni la función del bordillo, que sin embargo, «Debido a que esto se presentó durante la construcción, se tomó la decisión de utilizar bordillos prefabricados que no presentan este problema. En todo caso se gestionará la solución con la interventoría.»⁷⁴

En relación a las fisuras presentes en algunas vigas y columnas, el contratista de obra manifiesta que las mismas son juntas de construcción debido a la superficie de contacto entre concreto fresco y concreto endurecido debido al método constructivo utilizado, que no afectan la condición ni la función del elemento estructural, informa adicionalmente que para realizar las uniones de concreto fresco con el endurecido se aplicó el aditivo SIKA DUR 32, producto especializado para este fin(...)

(...) En relación con el Descascaramiento del concreto en vigas aéreas de la tribuna occidental, el contratista informa que lo evidenciado en la fotografía corresponde a un exceso o sobrante de concreto de concreto, comúnmente denominado “rebaba”, y que corresponde a un tema de acabado y no compromete la estabilidad de estructura.

Al respecto concuerda la interventoría con el contratista al afirmar que lo evidenciado tiene una Connotación de incomodidad visual que no compromete el proceso constructivo.

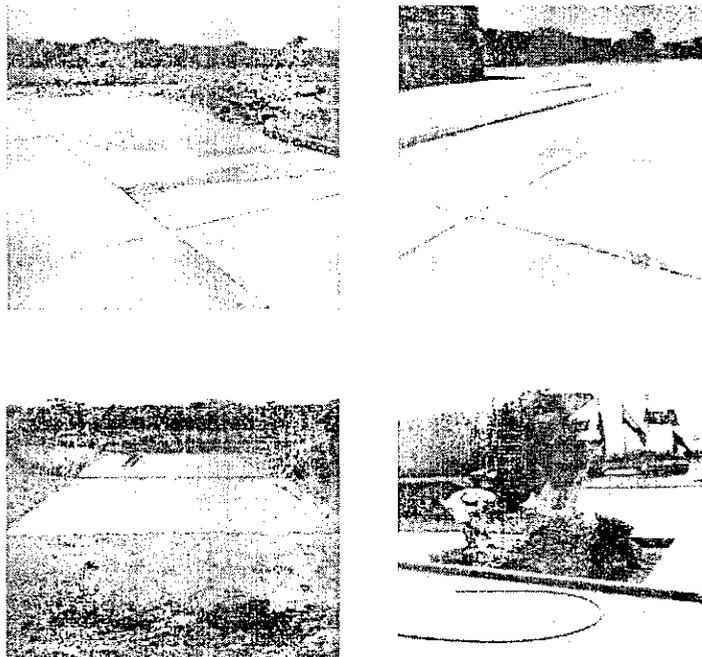
3. Fracturamiento en 9 placas en concreto en el parqueadero.

Sobre la fractura de las placas informa el contratista que «Se gestionó con interventoría para que las nueve (9) placas fracturadas fueran construidas nuevamente»⁷⁵, hecho que

⁷⁴ Comunicado del 05 de junio de 2017, Unión Temporal Berakah.

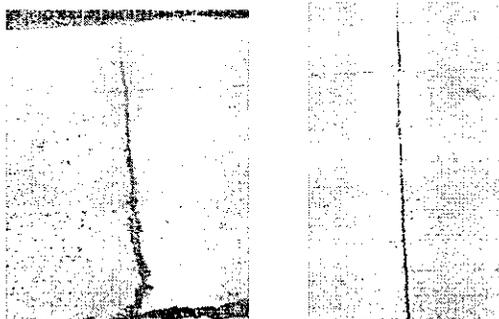
⁷⁵ Ídem

fue corroborado mediante comunicado CIF-20170605-227 del 5 de junio de 2017, a continuación, se expone el registro fotográfico remitido por el contratista en el que evidencia la reparación de las losas:



4. Deficiencias en el sello de las juntas de las placas del parqueadero cerca al cerramiento.

Informa el contratista que sobre las deficiencias indicadas en algunas juntas de placas procedió a realizar la revisión y las correcciones respectivas, conforme al siguiente registro fotográfico:



(Fuente Comunicado del 05 de junio de 2017, Unión Temporal Berakah)

5. Hormigueros en las columnas de fachada en la parte inferior, intermedia y superiores de la tribuna occidental.

El contratista indica que respecto a la porosidad que se señala esta se encuentra dentro de los rasgos tolerables dentro de los parámetros constructivos dado que no afectan el espesor de recubrimiento exigido en las especificaciones del proyecto. Por su parte la interventoría manifiesta que requirió al contratista de obra sobre el punto para la suscripción del formato de entrega y recibo a satisfacción de la obra, FMI027.

Se informa por parte de FONADE que, de acuerdo con el registro fotográfico remitido por el contratista en su comunicado, los hormigueros se encuentran reparados.

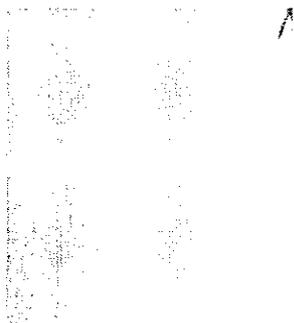


(Fuente Comunicado del 05 de junio de 2017, Unión Temporal Berakah)

✓ **Fisuras en las placas de la gradería cerca al VIP tribuna occidental**

Manifiesta el contratista de obra que las fisuras presentadas se debieron a la retracción normal del concreto y debido a la alta temperatura de la zona en el momento de la fundición, se informa adicionalmente que fueron tratadas con un producto de sika especializado para evitar las filtraciones futuras.

La interventoría por su parte indica que los asentamientos son normales y que sugieren una modificación en las condiciones naturales del terreno que pueden presentarse entre el primer año y hasta los 20 siguientes a la puesta en uso de la edificación, se informa adicionalmente que dichos asentamientos se pueden ver reflejados en fisuras o pequeños agrietamientos mientras que la edificación se adapta a las nuevas condiciones sin que signifique falta de seguimiento en el proceso constructivo o una amenaza en su estabilidad.



(Fuente Comunicado del 05 de junio de 2017, Unión Temporal Berakah)

6. Fisuras en la mampostería de fachadas e interiores de las dos tribunas

Informa el contratista que este tipo de fisuras y agrietamientos se presentan debido al proceso de asentamiento de la construcción hecho que es validado por la interventoría mediante su oficio de respuesta CIF-20170605-227 del 5 de junio de 2017, en el que certifica que:

« -Aspectos por Comportamiento de Asentamientos: Es importante resaltar que los diseños estructurales y en general todas las edificaciones nuevas, que sugieren una modificación a las condiciones naturales del terreno, prevén durante el primer año y hasta los 20 años siguientes a la puesta en uso de la edificación y/o de estar sometida a cargas, un asentamiento total permisible (NSR-10, título H.4.8) que se puede ver reflejado en fisuras y pequeños agrietamientos entre tanto la edificación se adapta a sus nuevas condiciones, sin que ello signifique falta de seguimiento en el proceso constructivo y mucho menos una amenaza en su estabilidad; situaciones que pueden subsanarse a través de una atención de pos-entrega por parte del Contratista de obra, o en su defecto a través de las garantías del contrato.»

Finalmente, el contratista de obra informa que se ser requerido se procederá a solucionar mediante sellado y resane de juntas con productos y métodos adecuados para este fin.

7. Humedad en el cielo raso camerino de equipo local y VIP occidental

Informa el contratista que tanto la gradería occidental como la oriental fueron impermeabilizadas para evitar humedades, sin que al momento de culminarse la obra se presentara ninguna observación al respecto, hecho que es corroborado por la interventoría, quien estima que dicho aspecto se encuentra incluido dentro del mantenimiento que debe cumplir la entidad territorial de acuerdo al Manual de Uso y Mantenimiento del Parque Estadio. No obstante, lo anterior el contratista indica realizará las actividades que correspondan para mitigar la presencia de humedades que pueden ser a causa de debilidades o deficiencias en la limpieza de los canales, o una teja mal posicionada o rota.

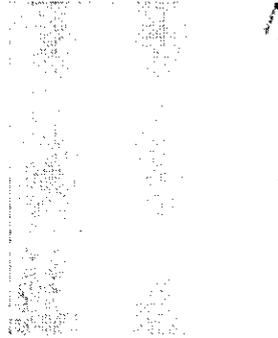
A lo anterior, FONADE señala que la obra fue entregada al municipio mediante acta de entrega y sostenibilidad del 1 de agosto de 2016, y que en ella se obliga a la entidad territorial a sumir la administración y a garantizar la sostenibilidad social, económica, técnica y administrativa para lo cual deben formular el Plan de Sostenibilidad de la obra entregada.

8. Fisuras en las placas de la gradería cerca al VIP tribuna occidental

Manifiesta el contratista de obra que las fisuras presentadas se debieron a la retracción normal del concreto y debido a la alta temperatura de la zona en el momento de la fundición, se informa adicionalmente que fueron tratadas con un producto de sika especializado para evitar las filtraciones futuras.

La interventoría por su parte indica que los asentamientos son normales y que sugieren una modificación en las condiciones naturales del terreno que pueden presentarse entre el primer año y hasta los 20 siguientes a la puesta en uso de la edificación, se informa adicionalmente que dichos asentamientos se pueden ver reflejados en fisuras o pequeños agrietamientos mientras que la edificación se adapta a las nuevas condiciones sin que

signifique falta de seguimiento en el proceso constructivo o una amenaza en su estabilidad.



(Fuente Comunicado del 05 de junio de 2017, Unión Temporal Berakah)

9. Fisuras en la mampostería de fachadas e interiores de las dos tribunas

Informa el contratista que este tipo de fisuras y agrietamientos se presentan debido al proceso de asentamiento de la construcción hecho que es validado por la interventoría mediante su oficio de respuesta CIF-20170605-227 del 5 de junio de 2017, en el que certifica que:

« -Aspectos por Comportamiento de Asentamientos: Es importante resaltar que los diseños estructurales y en general todas las edificaciones nuevas, que sugieren una modificación a las condiciones naturales del terreno, prevén durante el primer año y hasta los 20 años siguientes a la puesta en uso de la edificación y/o de estar sometida a cargas, un asentamiento total permisible (NSR-10, título H.4.8) que se puede ver reflejado en fisuras y pequeños agrietamientos entre tanto la edificación se adapta a sus nuevas condiciones, sin que ello signifique falta de seguimiento en el proceso constructivo y mucho menos una amenaza en su estabilidad; situaciones que pueden subsanarse a través de una atención de pos-entrega por parte del Contratista de obra, o en su defecto a través de las garantías del contrato.»

Finalmente, el contratista de obra informa que se ser requerido se procederá a solucionar mediante sellado y resane de juntas con productos y métodos adecuados para este fin.

10. Humedad en el cielo raso camerino de equipo local y VIP occidental

Informa el contratista que tanto la gradería occidental como la oriental fueron impermeabilizadas para evitar humedades, sin que al momento de culminarse la obra se presentara ninguna observación al respecto, hecho que es corroborado por la interventoría, quien estima que dicho aspecto se encuentra incluido dentro del mantenimiento que debe cumplir la entidad territorial de acuerdo al Manual de Uso y Mantenimiento del Parque Estadio. No obstante, lo anterior el contratista indica realizará las actividades que correspondan para mitigar la presencia de humedades que pueden ser a causa de debilidades o deficiencias en la limpieza de los canales, o una teja mal posicionada o rota.

A lo anterior, FONADE señala que la obra fue entregada al municipio mediante acta de entrega y sostenibilidad del 1 de agosto de 2016, y que en ella se obliga a la entidad territorial a sumir la administración y a garantizar la sostenibilidad social, económica, técnica y administrativa para lo cual deben formular el Plan de Sostenibilidad de la obra entregada.

11. Acumulación de la maleza en la zona de urbanismo.

Señala el contratista que al momento de la entrega de la obra a la entidad territorial, las zonas de urbanismo estaban libres de maleza y en óptimas condiciones de funcionamiento, hecho que es corroborado por la interventoría quien estima que dicho aspecto se encuentra incluido dentro del mantenimiento que debe cumplir la entidad territorial de acuerdo al Manual de Uso y Mantenimiento del Parque Estadio.

A lo anterior, FONADE señala que la obra fue entregada al municipio mediante acta de entrega y sostenibilidad del 1 de agosto de 2016, y que en ella se obliga a la entidad territorial a sumir la administración y a garantizar la sostenibilidad social, económica, técnica y administrativa para lo cual deben formular el Plan de Sostenibilidad de la obra entregada.

12. Colmatación de canales.

Informa el contratista que al momento de la entrega de la obra los canales se encontraban limpios de maleza y de sedimentación y en óptimas condiciones de funcionamiento, hecho que es corroborado por la interventoría quien estima que dicho aspecto se encuentra incluido dentro del mantenimiento que debe cumplir la entidad territorial de acuerdo al Manual de Uso y Mantenimiento del Parque Estadio.

A lo anterior, FONADE señala que la obra fue entregada al municipio mediante acta de entrega y sostenibilidad del 1 de agosto de 2016, y que en ella se obliga a la entidad territorial a sumir la administración y a garantizar la sostenibilidad social, económica, técnica y administrativa para lo cual deben formular el Plan de Sostenibilidad de la obra entregada.

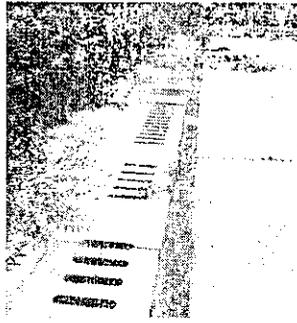
13. Fracturamiento de las rejillas de parqueaderos en la zona de parqueaderos.

Sobre el Fracturamiento de las rejillas de sumideros en la zona de parqueaderos informa el contratista que «Se gestionó con interventoría para que las siete (7) rejillas fracturadas fueran construidas nuevamente»⁷⁶.

Al respecto considera la interventoría que dicho aspecto se encuentra incluido dentro del mantenimiento que debe cumplir la entidad territorial de acuerdo al Manual de Uso y Mantenimiento del Parque Estadio.

No obstante, el contratista realizó la reparación respectiva, y al efecto adjunta el siguiente registro fotográfico:

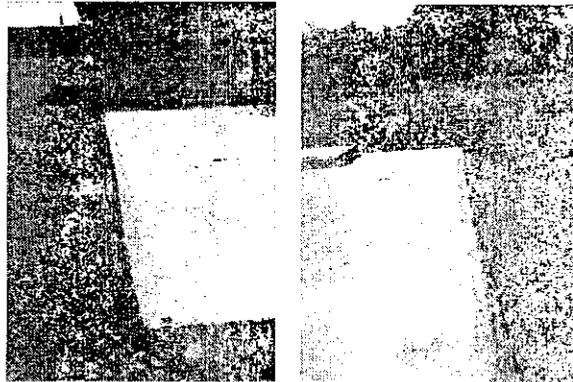
⁷⁶ Ídem



(Fuente Comunicado del 05 de junio de 2017, Unión Temporal Berakah)

14. Agrietamiento de la tapa del tanque de almacenamiento de agua

Afirman contratista e interventoria que la grieta se presentó por efecto de la retracción del concreto debido a la alta temperatura de la zona en el momento de fundición. Esta fue tratada con un producto especializado de sika denominado sikaflex (utilizado como sellante). Se anexa registro fotográfico como soporte de lo indicado:



(Fuente Comunicado del 05 de junio de 2017, Unión Temporal Berakah)

15. Contrapendientes en cunetas muro de cerramiento sur – oriente.

La debilidad atribuida a la contrapendiente de las cunetas se debe acorde con lo expuesto por el contratista de obra a obstrucciones producidas por sedimentos en el cauce tales como maleza, excremento de ganado y basuras, lo que denota una falta de mantenimiento del administrador del proyecto.

16. Fisuras y Desportillamiento en anclaje de lámparas

De acuerdo con el informe rendido por la interventoría, este aspecto es producto de los asentamientos normales que surgen por la modificación en las condiciones naturales del terreno que pueden presentarse entre el primer año y hasta los 20 siguientes a la puesta en uso de la edificación, se informa adicionalmente que dichos asentamientos se pueden ver reflejados en fisuras o pequeños agrietamientos mientras que la edificación se adapta a las nuevas condiciones sin que signifique falta de seguimiento en el proceso constructivo o una amenaza en su estabilidad.

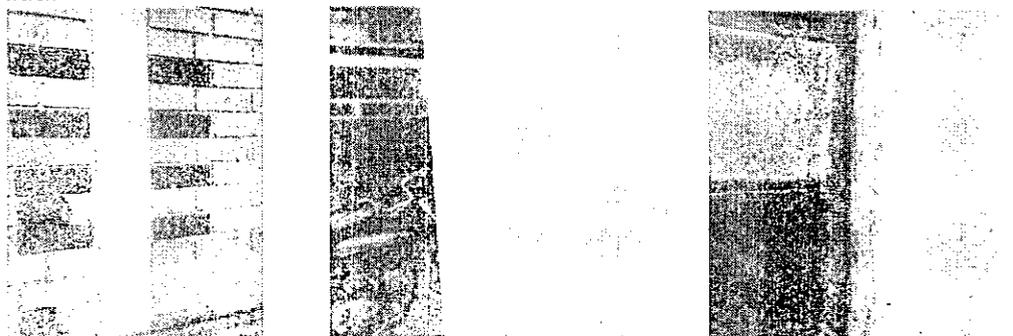
A lo anterior, FONADE señala que la obra fue entregada al municipio mediante acta de entrega y sostenibilidad del 1 de agosto de 2016, y que en ella se obliga a la entidad territorial a sumir la administración y a garantizar la sostenibilidad social, económica, técnica y administrativa para lo cual deben formular el Plan de Sostenibilidad de la obra entregada.

17. Fisura vertical en la columna de la entrada mano derecha de la tribuna occidental

Al respecto indica el contratista que: «Sobre este punto es importante hacer claridad que lo que aparentemente se muestra como una fisura en la columna se trata en realidad de la huella dejada por la unión de dos tablas de la formaleta. En la unión entre columna y muro se presenta una junta de dilatación, que es normal para este caso, ya que en el proceso constructivo la columna fue construida mucho antes que el muro.»

La interventoría por su parte indica que los asentamientos son normales y que sugieren una modificación en las condiciones naturales del terreno que pueden presentarse entre el primer año y hasta los 20 siguientes a la puesta en uso de la edificación, se informa adicionalmente que dichos asentamientos se pueden ver reflejados en fisuras o pequeños agrietamientos mientras que la edificación se adapta a las nuevas condiciones sin que signifique falta de seguimiento en el proceso constructivo o una amenaza en su estabilidad.

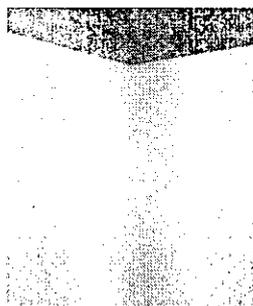
No obstante, anexa el contratista registro fotográfico en el que se evidencia la corrección realizada:



(Fuente Comunicado del 05 de junio de 2017, Unión Temporal Berakah)

18. Desprendimiento del enchape.

Sobre el punto informa el contratista de obra que de acuerdo con el registro fotográfico lo que se presenta no es un desprendimiento del enchape sino del cemento blanco o lechada, no obstante, haber entregado la obra en óptimas condiciones procedió a aplicar los correctivos requeridos, como se evidencia en la fotografía anexa:



(Fuente Comunicado del 05 de junio de 2017, Unión Temporal Berakah)

Acorde con la información expuesta por el contratista de obra y la interventoría, se evidencia que el proyecto fue construido conforme a la norma sismo resistente NSR-10, en cumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en la etapa de preconstrucción y que lo evidenciado en el recorrido a la obra obedece a aspectos de asentamiento y/o mantenimiento, que en su totalidad fueron corregidos por el contratista de obra como quedó evidenciado en el registro fotográfico anexo al comunicado de la Unión Temporal Berakah.

Análisis de respuesta

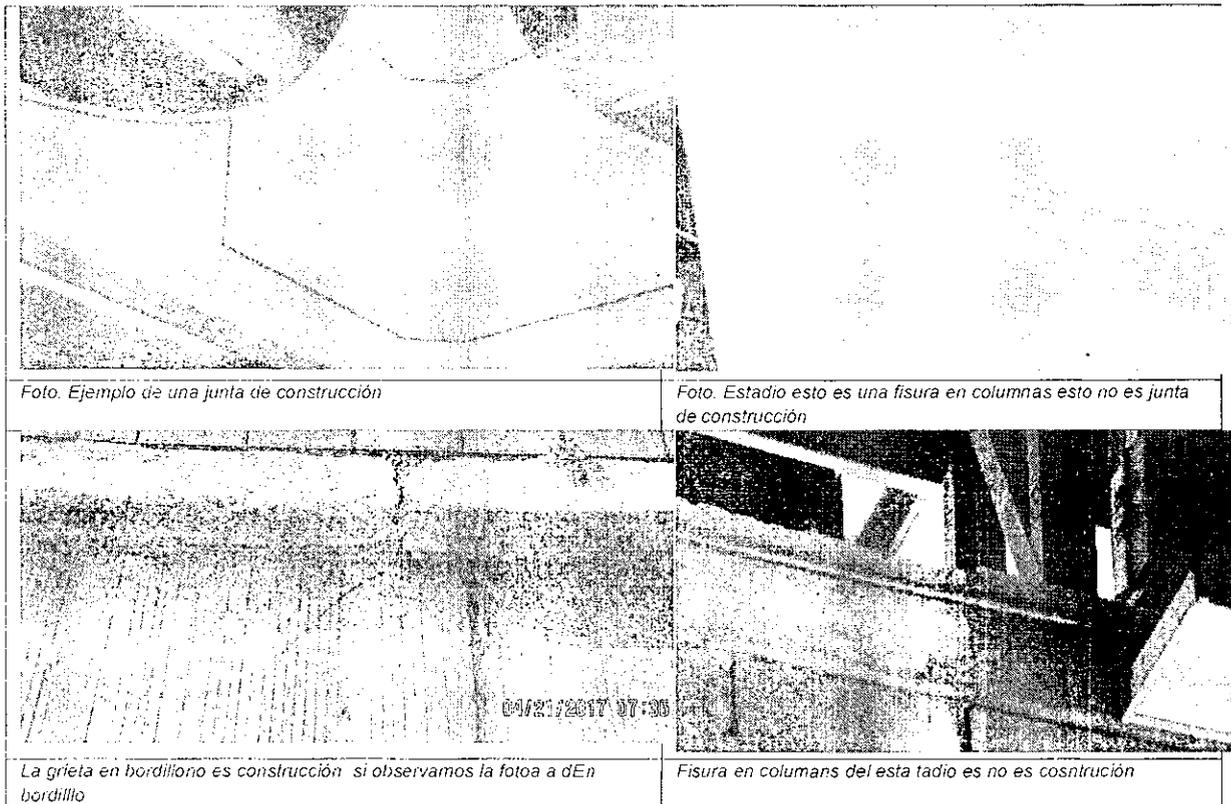
Evaluada la respuesta de FONADE, donde expresa que en los puntos del 1 al 18 que las fisuras y grietas evidenciadas durante la visita corresponden a asentamientos y que estas obras nuevas se presentan hasta los 20 años, es necesario indicar que la norma sismo resistente NSR-10, en el Título H.4.8-Asentamientos. Señala que: *“la seguridad para el estado límite de servicio resulta del cálculo de asentamiento inmediatos, por consolidaciones, los asentamientos secundarios y los asentamientos por sismo. La evaluación de los asentamientos debe realizarse mediante modelos de aceptación generalizada empleando parámetros de deformación obtenidos a partir de ensayos de laboratorio (...)”*.

De acuerdo a lo expresado en este Título la entidad no presenta ningún ensayo laboratorio donde haya usado parámetros de deformaciones como lo indica la norma para poder sustentar el concepto que está presentando en esta respuesta.

Como también expresa la entidad que: *“En relación a las fisuras presentes en algunas vigas y columnas, el contratista de obra manifiesta que las mismas son juntas de construcción debido a la superficie de contacto entre concreto fresco y concreto endurecido debido al método constructivo utilizado, que no afectan la condición ni la función del elemento estructural, informa adicionalmente que para realizar las uniones de concreto fresco con el endurecido se aplicó el aditivo SIKA DUR 32, producto especializado para este fin”*. En lo referente a esta teoría la CGR no la comparte puesto que lo evidenciado en la visita no corresponde a juntas de construcción, son fisuras que se presentan en la vigas y columnas, tal

como lo dice el contratista, efectivamente fueron selladas pero volvieron a presentarse las fisuras.

Para tal efecto se anexan fotos que permiten ilustrar que una es una junta de construcción y una foto de lo que en la obra analizada el contratista indica ser junta de construcción



Ahora bien, en cuanto la fisura vertical que se observó en la columna, no se comparte la teoría expresada por FONADE, debido a que no corresponde a fisura de construcción en una fisura en el centro de la columna la cual ha sido sellada y se ha vuelto a presentar, por lo tanto no se debe tomar este tipo de fisura a la ligera ya que expresa un posible compromiso y complejidad, el cual amerita una análisis y seguimiento técnico con la finalidad de verificar el grado de avance de esta para mitigar el riesgo que puede generar en la estructura. Así mismo la entidad no presenta un concepto técnico del ingeniero estructural donde avale lo expresado.

En cuanto a las obras que presentaron daños severos como adoquín, placas en concreto de parqueadero, tapas de sumideros y bordillos informa que están haciendo las reparaciones e ilustran con registro fotográfico sin que a la fecha se allegue, acta de compromiso firmada entre el municipio y el contratista para la corrección de los daños severos presentados y el acta de recibo de los

compromisos adquiridos por el contratista incluyendo cantidades y costo de las reparaciones realizadas por el contratista recibidas a satisfacción por el municipio que fue el contratante de la obras.

Así mismo, en lo referente a lo expresado sobre descascaramiento que presentan los muros en concreto del estadio FONADE señala que son rebabas, al respecto es necesario aclarar los conceptos de entre los dos términos son muy diferentes, ya que las rebabas en concreto son, "proyección delgada y lineal de concreto que se presenta entre los espacios y uniones de formaletas cuando parte del mortero presente en la mezcla logra pasar a través de éstas" y el descascaramiento es "la eliminación de la superficie provocada por la adherencia del concreto a la formaleta". De acuerdo a lo precisado se puede concluir que la diferencia es que las rebabas son sobrantes que quedan después de quitar la formaleta y el descascaramiento es la pérdida de concreto porque se adhiere a la formaleta. Por consiguiente, para la CGR no se acoge la respuesta, ya que no concuerda lo expresado con la realidad de lo evidenciado, pérdida de concreto que está afectando la calidad de los terminados de la obra.

En cuanto a las 9 placas en concreto MR de 40 kg/cm² para vías y Parqueadero, deterioradas que correspondían a 13 metros cúbicos de concreto la entidad aporta una acta de compromiso firmada por la Alcaldía de Sahagún quien suscribió el contrato de obra 043 y el contratista donde este último que comprometía hacer la reparaciones correspondientes y un acta de recibo del compromiso donde certifica que se repararon la 9 placas de concreto que corresponden a los 13 metros cúbicos de concreto por valor de \$11.083.113,16 incluido costo directos e indirecto.

Las cifras se detallan a continuación⁷⁷:

Cuadro 26. Cantidades reemplazadas por fracturamiento de las 9 placas en concreto parqueadero

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNID	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
2,14	PLACA EN CONCRETO MR de 40 kg/cm ² para vías y Parqueadero	M3	13,00	656.312,89	8.532.067,57
Costo directo					8.532.067,57
Costo Indirecto					2.551.088,20
Total					11.083.155,77

Fuente: FONADE

Elaboró: equipo Auditor

⁷⁷ Información indicada con base en los datos consignados en las actas de Entrega y recibo final l contrato de obra contrato 043-2013

Así las cosas, en razón a los soportes allegados por FONADE según los cuales se reemplazaron las 9 placas de concreto del parqueadero, se constituye un posible beneficio de auditoría correspondiente a las placas reemplazadas por el valor anunciado.

Hallazgo No. 9 Convenio interadministrativo No. 212017 de 2012 DPS – FONADE -Contrato Interadministrativo No. 2131690 de 2013- Dpto. de Norte de Santander (D-F)

La Carta Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones.

El Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en su numeral 6.10.3 *PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GERENCIA DE PROYECTOS* establece:

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

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

La Ley 1474 de 2011⁷⁸ define en su artículo 82⁷⁹ la Responsabilidad de los Supervisores e interventores, y en su artículo 84⁸⁰ las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores.

⁷⁸ "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 interno de la gestión pública"

⁷⁹ Ley 1474 de 2011 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. En concordancia con los artículos 4 y 26 de la ley 80 de 1993

⁸⁰ Ley 1174 de 2011 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

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 interventores⁸¹ y en el numeral 6.2 las funciones del supervisor.

FONADE suscribió con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante DPS) el convenio interadministrativo No 212017 el 26 de junio de 2012. La Cláusula Primera estableció como objeto del Convenio: "FONADE se compromete con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por este. PARÁGRAFO: El alcance del presente convenio se sujeta a los proyectos contemplados y aprobados por el Comité de seguimiento." El valor inicial de \$176.816.000.000.00 fue adicionado en \$ 89.320.897.978 para un valor total de \$266.136.897.978. El plazo de ejecución se estableció inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2012, cuenta con 5 prórrogas⁸² y se encuentra vigente.

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.

⁸¹ 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 adaptar 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 efectuare 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.

⁸² prórroga 1: 13 dic 2012 de 544 días; prórroga 2: 27 dic 2013 de 360 días; prórroga 3: 30 dic 2014 de 300 días, prórroga 4: 27 abr 2016 241 días , prórroga 5: 22 dic 2016 de 360 días

El Convenio 212017, según lo indicado en la cláusula tercera: OBLIGACIONES DE FONADE señala que: *Sin perjuicio de las demás obligaciones que por su naturaleza y por disposición legal le corresponden, en desarrollo del objeto del presente convenio FONADE cumplirá las siguientes:*

1. *Prestar la asesoría y asistencia técnica necesaria para la estructuración, el desarrollo y ejecución de los proyectos.*
2. *Desarrollar las actividades sociales, administrativas, técnicas, jurídicas y financieras para el cumplimiento del convenio.*
3. *Verificar la propiedad, uso y legalidad de los predios destinados para la ejecución de los estudios y diseños, con base en la información entregada por el DPS.*
4. *Adelantar bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, los trámites precontractuales, contractuales, post-contractuales a que haya lugar para adelantar los procesos de selección y contratación de las personas naturales o jurídicas para ejecutar el objeto del convenio.*
5. *Adelantar todos los trámites necesarios para entregar los bienes y servicios al DPS y a los beneficiarios finales de los proyectos. Para tal efecto se suscribirá la respectiva acta de entrega por cada uno de los proyectos y obras.*
6. *FONADE podrá suscribir convenios con entidades territoriales para el desarrollo de la ejecución del objeto de este convenio, previa aprobación del Comité de Seguimiento, ejerciendo la supervisión a través del control y seguimiento permanente en el marco de la normatividad vigente. (...)*

Contrato Interadministrativo No. 2131690 de 2013 FONADE – Dpto. de Norte de Santander

En desarrollo del convenio interadministrativo antes mencionado, FONADE suscribió con el Departamento de Norte de Santander el contrato interadministrativo No. 2131690 del 20 de mayo de 2013, con el siguiente objeto: *“En virtud del presente contrato interadministrativo, el Departamento se obliga a ejecutar, bajo su responsabilidad, el proyecto denominado “Adecuación general del área deportiva y recreativa del paseo rojo y negro municipio de Cúcuta departamento de Norte de Santander”, de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración definitiva suministrada por FONADE, la cual hace parte integral del presente Contrato Interadministrativo.”* por valor de \$ 4.760.255.166. con adiciones de \$926.266.117 para un valor total de \$5.686.521.283.

El plazo de ejecución del contrato suscrito entre FONADE y el Departamento que se estableció inicialmente hasta el 15 de marzo de 2014 y presenta 7 prórrogas.⁸³

⁸³ prórroga 1 de seis (6) meses; prórroga 2 hasta el 28 de febrero de 2015; prórroga 3 hasta el 30 de junio de 2015; prórroga 4 hasta el 31 de octubre de 2015; prórroga 5 hasta el 31 de enero de 2016; prórroga 6 hasta el 30 de abril de 2016 y prórroga 7 hasta 31 de diciembre de 2016.

En la cláusula octava del contrato se estipuló lo relacionado con las responsabilidades de la supervisión.⁸⁴

Contrato de obra 00889 de 2013 Departamento Norte de Santander - Unión Temporal Paseo Rojo y Negro 2013.

En desarrollo del contrato interadministrativo No.2131690, el Departamento de Norte de Santander suscribió el Contrato de obra No.00889 de 9 de octubre de 2013 con la Unión Temporal Paseo Rojo y Negro 2013, cuyo objeto fue según la Cláusula primera: *"En virtud del presente contrato EL CONTRATISTA, se obliga a ejecutar para el DEPARTAMENTO, por sus propios medios, con plena autonomía técnica y administrativa, bajo la modalidad de precios unitarios fijos, sin fórmula de ajuste, las obras civiles para la "ADECUACIÓN GENERAL DEL ÁREA DEPORTIVA Y RECREATIVA DEL PASEO ROJO Y NEGRO, MUNICIPIO DE CÚCUTA, DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, de conformidad con las especificaciones técnicas requeridas por EL DEPARTAMENTO y previstas en los Pliegos de Condiciones, al Costeo de FONADE y documentos anexos al presente contrato."* Contrato por valor de \$4.731.728.774 y una adición de \$926.117 para un valor total de 5.536.521.283.

Según la cláusula séptima del contrato mencionado se estableció como plazo inicial del contrato 7 meses; el acta de inicio se suscribe el 28 de octubre de 2013

⁸⁴Convenio Interadministrativo No 2131690 CLÁUSULA OCTAVA. - SUPERVISIÓN DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO. Estará a cargo de las personas que FONADE y LA ENTIDAD TERRITORIAL designen para tal fin de manera independiente. Estas personas harán la supervisión y el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico a la ejecución del Contrato Interadministrativo. Los supervisores desarrollarán las siguientes actividades: 1) Verificar y exigir la adecuada ejecución del Contrato Interadministrativo, con observaciones soportadas en los informes enviados por FONADE; 2) Solicitar a FONADE y/o a LA ENTIDAD TERRITORIAL la revisión de soportes complementarios que aclaren el alcance de los informes de gestión; 3) Dar visto bueno a los informes de gestión presentados por cada una de las partes en desarrollo del objeto del Contrato Interadministrativo. 4) Realizar el seguimiento a la destinación de los recursos asignados al presente Contrato Interadministrativo de apoyo financiero en concordancia con o establecido en la cláusula segunda; 5) Conocer, analizar y pronunciarse sobre las modificaciones y ajustes propuestos que fueren necesarios para la ejecución del proyecto, previo visto bueno de la interventoría; 6) Sin perjuicio de las obligaciones de FONADE, resolver oportunamente las consultas formuladas por la ENTIDAD TERRITORIAL y 7) Podrá solicitar por conducto de FONADE informes, efectuar visitas y formular recomendaciones necesarias para el cabal cumplimiento del objeto del presente Contrato interadministrativo de apoyo financiero. 8) Suscribir el acta de inicio de obra del presente contrato 9) Adoptar todas las medidas que sean necesarias para la adecuada ejecución del objeto del presente contrato. 10) Hacer constante seguimiento a la programación del proyecto con el fin de generar mecanismos de alertas tempranas y adoptar las medidas preventivas y correctivas frente a situaciones críticas o de riesgo que pongan en peligro la ejecución física y/o presupuestal del proyecto. 11) Recomendar la adopción de las medidas de control frente a posibles incumplimientos del presente contrato. PARÁGRAFO PRIMERO: El supervisor o los supervisores efectuarán por escrito todas las observaciones y sugerencias que considere necesarias para el cabal desarrollo del objeto del Contrato Interadministrativo y el cumplimiento de las obligaciones de las partes. PARÁGRAFO SEGUNDO: NATURALEZA DE LAS RECOMENDACIONES. Cuando el o los supervisores se pronuncien sobre asuntos relacionados con la ejecución del Contrato Interadministrativo, se hará con el carácter de recomendación. LA ENTIDAD TERRITORIAL como contratante tendrá la responsabilidad de adoptar la recomendación emitida u otra diferente, siempre redundando en beneficio del Contrato Interadministrativo. Los supervisores no estarán facultados para aprobar modificaciones al presente Contrato Interadministrativo ni a los contratos derivados celebrados por LA ENTIDAD TERRITORIAL, no obstante, cuando lo considere oportuno, solicitará a las partes contratantes del Contrato Interadministrativo las modificaciones contractuales que considere necesarias, así como las demás sugerencias para su estudio y evaluación.

y presenta 7 prórrogas⁸⁵ y 10 suspensiones⁸⁶. El 9 de septiembre de 2016 se suscribe acta de terminación de obra y el 23 de septiembre de 2016 se suscribe acta de entrega y recibo final del objeto contractual.

Con cargo al contrato se realizaron los siguientes pagos:

Cuadro 27. Pagos Cúcuta

FECHA	VALOR BRUTO	COMPROBANTE GENERADO		RADICACION
29/08/2014	1.774.910.997,00	CE	35651	20144300787992
03/09/2014	23.855.379,00	CE	36411	20144300788022
28/11/2014	1.524.905.888,00	CE	49517	20144301114492
04/08/2015	502.580.997,00	CE	26029	20154300574932
16/09/2015	997.731.550,00	CE	31408	20154300703502
total	4.823.984.811,00			

Valor total contrato	\$ 5.536.521.283,00
Valores pagados	\$ 4.823.984.811,00
Saldo	\$ 712.536.472,00
Descuento por obra no efectuada	\$ 321.068.187,00
Saldo final	\$ 391.468.248,00

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor

Entre el 27 y el 31 de marzo de 2017, la comisión de auditoría de la CGR realizó visita a las obras del citado contrato de obra No 00889 -2013, con la finalidad de verificar el estado actual de las mismas y cotejar las cantidades ejecutadas frente a lo contratado, y lo realmente recibido por parte del ente contratante, visita que contó además con la participación de un delegado del Departamento de Norte de Santander, de la Interventoría y el representante de FONADE.

La interventoría se efectuó mediante contrato 2131909 suscrito entre FONADE y el CONSORCIO PROYECTAR COLOMBIA que señaló como objeto *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. Fábrica No.5*". Por un valor de \$9.860.000.000 y un plazo inicial de 15 meses. El contrato se encuentra terminado.

⁸⁵ Prórroga 1 de 2 meses; Prórroga 2 de 3 meses; Prórroga 3 de 2 meses; Prórroga 4 de 3 meses; Prórroga 5 de 45 días; Prórroga 6 de 1 mes y Prórroga 7 de 3 meses.

⁸⁶ Acta 1 de 38 días; acta 2 de 17 días; acta 3 de 32 días; acta 4 de 31 días; acta 5 de 55 días; acta 6 de 97 días, acta 7 de 25 días; acta 8 de 30 días; acta 9 de 30 días y acta 10 de 12 días.

En la cláusula sexta se establece la responsabilidad de la supervisión designada por FONADE. 87

Como resultado del seguimiento realizado por el equipo auditor se evidenciaron las siguientes situaciones:

En desarrollo del Contrato interadministrativo No.231690 de 2013 suscrito entre FONADE y el Departamento de Norte de Santander, éste último adelantó el proceso licitatorio LP-SEG-007-2013 que concluyó con la celebración del Contrato de obra No.00889 suscrito el 9 de octubre de 2013 con la Unión Temporal Paseo Rojo y Negro 2013, por valor de \$4.731.728.774 y un plazo inicial de ejecución de siete (7) meses, y cuyo objeto fue la adecuación general del área deportiva y recreativa del paseo rojo y negro, municipio de Cúcuta, departamento Norte de Santander.

El Contrato de obra No.00889 inició ejecución el 28 de octubre de 2013 y durante su vigencia se suscribieron siete (7) prórrogas, diez (10) actas de suspensión, tres (3) actas de aprobación de precios unitarios no previstos, cuatro (4) actas de modificación de actividades y una (1) adición por valor de \$926.266.117. Finalmente, las obras ejecutadas a través del presente contrato fueron recibidas mediante acta de entrega y recibo final del objeto contractual, suscrita entre el Contratista y la Interventoría, el 23 de septiembre de 2016; a la fecha de visita no se ha suscrito el Acta de Liquidación del contrato.

Análisis de precios unitarios – APU's

Revisada el Acta de aprobación de precios unitarios no previstos No.1⁸⁸ suscrita el 18 de junio de 2014, se encontró que el Departamento Norte de Santander aprobó en dicha acta 11 análisis de precios unitarios – APU's, que corresponden a 11 de las 28 actividades pactadas en el contrato inicial; es decir, el Departamento aprobó estos 11 APU's antes del 4 de julio de 2014, dentro del plazo inicial del contrato y la primera suspensión.

⁸⁷ CLAUSULA SEXTA: SUPERVISIÓN: De conformidad con lo establecido en el numeral 4.12 de las reglas de participación del proceso de selección OCC-007-2013 esta se realizará de la siguiente manera: La supervisión la efectuará por el Gerente de Fabricas y/o a quien FONADE designe, quien deberá realizar de manera permanente el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato verificando además la correcta ejecución del objeto contratado. En particular, el supervisor ejercerá las siguientes funciones: a. Aprobar la solicitud de desembolso que EL CONTRATISTA le presente, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente contrato. b. Verificar que el contratista se encuentre al día con los pagos a seguridad social, parafiscales y riesgos laborales. c. Certificar la correcta ejecución del contrato y los resultados esperados. d. Informar oportunamente a FONADE sobre el desarrollo del contrato o bien sobre su incumplimiento, e. Las demás que fueren necesarias para vigilar el cabal cumplimiento del objeto contractual. PARÁGRAFO: El supervisor está facultado a solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informado a FONADE de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. En ningún caso el supervisor goza de la facultad de modificar el contenido y alcance del contrato suscrito entre EL CONTRATISTA y FONADE, ni de eximir, a ninguno de ellos, de sus obligaciones y responsabilidades.

⁸⁸ Aunque la entidad titula el documento como Acta de aprobación de precios unitarios no previstos, es preciso aclarar que el precio unitario de sus componentes había sido pactado en el contrato inicial.

Teniendo en cuenta que de conformidad con la cláusula primera del Contrato de obra No.00889 de 2013, la Unión Temporal Paseo Rojo y Negro 2013, estaba obligada a ejecutar “*bajo la modalidad de precios unitarios fijos, sin fórmula de ajuste*”, las obras civiles objeto del contrato, se procedió a revisar y comparar los APU's presentados por el Contratista en su propuesta y los APU's nuevos presentados por éste y que fueron aprobados por parte del Departamento Norte de Santander, a través del Acta de aprobación de precios unitarios no previstos No.1, encontrándose las siguientes modificaciones:

Cuadro 28. Modificaciones APU Cúcuta

	DESCRIPCION	APU INICIAL (Propuesta)		APU MODIFICADO y APROBADO		MODIFICACIÓN REALIZADA
		UND	(\$)	UND	(\$)	
1	SUB-BASE GRANULAR SB-3	M2	6.790	M3	58.733	Unidad de medida de la actividad y los rendimientos
2	PISO EN ADOQUÍN EN CONCRETO	M2	14.731	M2	43.883	Precio del material (adoquín) y los rendimientos
3	CENEFA EN ADOQUIN DE ARCILLA	M2	4.434	ML	9.273	Unidad de medida de la actividad, precio del material (adoquín) y los rendimientos
4	PISO EN LOSETA DE CONCRETO (0,06x0,40x0,40 m)	M2	47.204	M2	49.173	Precio del material (loseta prefabricada A50), el costo de la mano de obra (corresponde a una cuadrilla 1*2, sin embargo, el rendimiento es el mismo de una cuadrilla 1*1), y los demás rendimientos
5	SARDINEL EN CONCRETO 21,0 Mpa FUNDIDO EN SITIO H=0,40M	ML	30.402	ML	30.402	Ninguna
6	CICLORUTA MEZCLA CALIENTE TIPO MDC-3 B=1,60 M	ML	101.356	ML	116.703	Especificación técnica de la mezcla densa en caliente MDC
7	PROTECTOR DE ÁRBOL DE DOS TUBOS TIPO M91	UND	118.457	UND	192.425	Precio del material (protector de dos tubos) y el rendimiento
8	BANCA IDU CON ESPALDAR TIPO M30	UND	378.898	UND	795.622	Precio del material (Banca M30) y rendimientos
9	BANCA IDU MODULAR SIN ESPALDAR M40	UND	110.040	UND	164.895	Precio del material (Banca M40)
10	CANECA IDU EN MALLA EN METAL DESPLEGADO M120	UND	195.666	UND	356.469	Precio del material (Caneca Tipo M20) y rendimientos
11	ARBOL DE PALMA REAL H=2,00 M	UND	31.467	UND	150.000	La especie vegetal

Fuente: Acta de aprobación de precios unitarios no previstos

Elaboró Equipo Auditor

Del cuadro anterior, se procedió a seleccionar aquellas actividades en las cuales se modificaron únicamente los precios unitarios de los materiales, correspondientes a: piso en adoquín en concreto, cenefa en adoquín de arcilla, piso en loseta de concreto, protector de árbol de dos tubos tipo M91, banca IDU con espaldar tipo M30, banca IDU modular sin espaldar M40 y caneca IDU en malla en metal desplegado M120.

Conservando las mismas cuadrillas y rendimientos propuestos por el Contratista para el cálculo de los nuevos APU's de estas siete (7) actividades, se procedió a realizar el recalcu de los APU's, obteniéndose los siguientes resultados:

Cuadro 29. Cálculos APUs

	DESCRIPCIÓN	APU MODIFICADO Y APROBADO		APU RECALCULADO	
		UND	(\$)	UND	(\$)
1	PISO EN ADOQUÍN EN CONCRETO	M2	43.883	M2	26.533
2	CENEFA EN ADOQUIN DE ARCILLA	ML	9.273	ML	5.803
3	PISO EN LOSETA DE CONCRETO (0,06x0,40x0,40 m)	M2	49.173	M2	45.698
4	PROTECTOR DE ARBOL DE DDS TUBOS TIPO M91	UND	192.425	UND	106.478
5	BANCA IDU CON ESPALDAR TIPO M30	UND	795.622	UND	349.559
6	BANCA IDU MODULAR SIN ESPALDAR M40	UND	164.895	UND	110.040
7	CANECA IDU EN MALLA EN METAL DESPLEGADO M120	UND	356.469	UND	194.580

Fuente: FONADE

Elaboró Equipo Auditor

Teniendo en cuenta las cantidades de obra correspondientes a estas siete (7) actividades, ejecutadas y pagadas hasta el 24 de julio de 2015 fecha en la cual se suscribe por parte del Contratista, la Interventoría y el Departamento Norte de Santander el Acta de recibo parcial y balance presupuestal No.6, se procedió a calcular el valor total de cada una de ellas, considerando los precios unitarios del cuadro anterior, para finalmente establecer la diferencia entre estos valores, obteniéndose lo siguiente:

Cuadro 30. Diferencias APUs

No.	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANT. EJEC. ACUM. HASTA EL ACTA DE RECIBO No.6	VALOR UNIT. (\$)	VALOR TOTAL (\$)	VALOR UNIT. DEBIDO PAGAR (\$)	VALOR TOTAL (\$)	DIFERENCIA
1	BANCA IDU CON ESPALDAR TIPO M30	UND	86,00	795.622	76.379.712	349.559	33.567.664	42.822.048
2	BANCA IDU MODULAR SIN ESPALDAR M40	UND	107,00	164.895	17.643.765	110.040	11.774.260	5.869.485
3	CANECA IDU EN MALLA EN METAL DESPLEGADO M120	UND	51,00	356.469	18.179.919	194.580	9.923.593	6.256.326
4	CENEFA EN ADOQUIN DE ARCILLA	ML	6.815,00	9.273	63.195.495	5.803	39.547.345	23.648.050
5	PISO EN ADOQUIN EN CONCRETO	M2	3.449,66	43.883	151.391.430	26.533	91.528.803	59.862.627
6	PISO EN LOSETA DE CONCRETO (0,06x0,40x0,40 m)	M2	12.169,44	49.173	598.407.073	45.698	556.119.069	42.288.004
7	PROTECTOR DE ARBOL DE DOS TUBOS TIPO M91	UND	146,00	192.425	28.074.050	106.478	15.545.788	12.528.262
	SUBTOTAL							195.285.534,80
	ADMINISTRACION 23,47%							45.643.519,74
	IMPREVISTOS 3%							5.859.566,05
	UTILIDAD 5%							9.764.277,75
	TOTAL							256.741.919,03

Fuente: FONADE

Elaboró Equipo Auditor

Lo anterior, permite establecer una diferencia de \$256.741.919,03, correspondiente a un mayor valor pagado al Contratista, por parte del Departamento Norte de Santander, en desarrollo del Contrato de Obra No.00889 de 2013.

En visita realizada por este Ente de Control durante los días 28, 29 y 30 de marzo de 2017 a las obras ejecutadas en desarrollo del Contrato No.00889 de 2013, se evidenciaron deficiencias, siendo las más representativas las siguientes:

1. Obras a las cuales no se les garantiza su sostenibilidad

La actividad que se relaciona a continuación, corresponde a una obra ejecutada y pagada mediante Acta de recibo parcial y balance presupuestal No.6 del 24 de julio de 2015, que no tiene garantizada su sostenibilidad, toda vez que por una deficiente planeación del proyecto (etapa de verificación y complementación técnica), se obvió la no existencia de un punto hidráulico que garantizara en esta manzana, el suministro de agua requerido para el riego de las zonas verdes (empradización en la manzana 13).

Cuadro 31. Sostenibilidad

DESCRIPCION	UND	CANT	VALOR UNITARIO (\$)	VALOR TOTAL (\$)
MANZANA 13				
Empradización	M2	202,50	12.000,00	2.430.000,00
SUBTOTAL				2.430.000,00
ADMINISTRACIÓN 23,47%				570.321,00
IMPREVISTOS 3%				72.900,00
UTILIDAD 5%				121.500,00
TOTAL				3.194.721,00

Fuente: FONADE

Elaboró Equipo Auditor

Lo anterior, significa que en desarrollo del contrato de obra se canceló al contratista la suma de \$3.194.721, por obras que, aunque se realizaron, no tienen garantizada su permanencia.

- Obras que presentan deterioro

En la misma visita realizada por este Ente de Control, se pudo evidenciar la existencia de obras que presentan deterioro prematuro situación que no debería presentarse en tanto las obras se recibieron apenas hace seis (6) meses y según ficha técnica de los materiales indicados el término de su mantenimiento debería corresponder a un periodo mayor.

Se describen a continuación las obras que presentan deterioro prematuro:

Cuadro 32. Deterioro prematuro

DESCRIPCION	UND	CANT	VALOR UNITARIO (\$)	VALOR TOTAL (\$)
MANZANA 6				
Remate de rampa A-105	ML	4,64	93.615,00	434.373,60
SUBTOTAL				434.373,60
ADMINISTRACIÓN 23,47%				101.947,48
IMPREVISTOS 3%				13.031,21
UTILIDAD 5%				21.718,68
TOTAL				571.070,97

Fuente: FONADE

Elaboró Equipo Auditor

Lo anterior, significa que en desarrollo del contrato de obra se canceló al contratista la suma de \$571.070,97, por obras que presentan deficiencias a la fecha de la visita técnica, realizada seis (6) meses después de la firma del Acta de Recibo y Entrega.

Las deficiencias en la planeación, el incumplimiento de la normatividad legal aplicable, de los términos contractuales, y la inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, refleja debilidades y falta de control y seguimiento oportuno por parte de la supervisión e interventoría al contrato de obra a cargo de FONADE, que no permitieron advertir las deficiencias encontradas en el contrato de obra, de acuerdo con las actividades observadas por la auditoría.

Por tanto, el incumplimiento de disposiciones legales, de los términos contractuales, la deficiencias presentadas en la supervisión de los contratos de obra e interventoría, deficiencias de la interventoría al suscribir acta de entrega y recibo a satisfacción de obras que no han sido ejecutadas en las condiciones pactadas y en cumplimiento de la normatividad aplicable, generan un detrimento patrimonial al Estado por \$260.507.711, por valores pagados por obras que aunque se ejecutaron no tienen garantizada su sostenibilidad, obras que presentan deterioro prematuro, o montos pagados en condiciones que contravienen los términos del contrato del No. 00889 de 2013, celebrado por el Departamento Norte de Santander, en desarrollo del contrato interadministrativo derivado No.2131690 de 2013, suscrito con FONADE.

Respuesta de FONADE

*El contrato Interadministrativo No. 2131690, fue suscrito entre FONADE y la GOBERNACION DE NORTE DE SANTANDER, a fin que se ejecutará la "ADECUACIÓN GENERAL DEL ÁREA DEPORTIVA Y RECREATIVA DEL PASEO ROJO Y NEGRO, MUNICIPIO DE CÚCUTA, DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER" y para ejercer la vigilancia técnica sobre el cumplimiento del contrato de obra celebrado por la entidad territorial, se designó a la firma de interventoría CONSORCIO PROYECTAR COLOMBIA. La asignación de la interventoría que prestaron sus servicios dentro del proyecto, se cumplió con base en el modelo de contrato denominado "FÁBRICA DE INTERVENTORÍAS", configurado bajo el esquema de un contrato marco de interventoría, en el cual se asigna a cada fábrica un número de proyectos, con plazos y condiciones de ejecución independientes, en diferentes localizaciones del territorio nacional. Con relación al punto. - **Análisis de precios unitarios – APU's**, es necesario advertir que el cambio de valores unitarios y unidades de medidas, que se reflejan en la comunicación del asunto, concretamente en el punto que nos ocupa, fueron realizados directamente por la Gobernación de Norte de Santander.*

Por lo anterior, la Gobernación de Norte de Santander mediante acta de aprobación de precios unitarios no previstos No.1 del 18 de junio de 2014, efectuó la modificación de los

valores unitarios inicialmente pactados de las actividades relacionada en la comunicación del asunto, así como las unidades de medida.

De igual forma dicho ente territorial realizó el día 20 de junio de 2014, a través de Acta de Modificación de Cantidades, una modificación de las cantidades de obra correspondientes a las actividades pactadas inicialmente, las cuales habrían sido objeto de modificación tal como se expresó en el párrafo anterior, asignándoles un valor de cero y otorgándoles nuevas cantidades.

Ahora bien, al respecto se advierte que en ejecución del Convenio Interadministrativo No. 2131690, se estipulo como obligación de la Entidad Territorial, la siguiente:

"(...) 7. Adelantar la etapa pre-contractual y contractual a su cargo, bajo el estricto cumplimiento del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sus decretos reglamentarios y las normas que los modifiquen, adicione o derogue y aplicando el acuerdo de seguimiento, control y transparencia, que han firmado las partes y hace parte integral del presente contrato, el cual contiene los mecanismos de control y seguimiento pre-contractual, contractual y pos-contractual (...)"

Por lo anterior la relación contractual propia del Contrato de Obra No. 00889 de 2013, está dada entre la Gobernación y la Unión Temporal Paseo Rojo y Negro 2013, por lo que además de ello, por estar en su cabeza la obligación de adelantar la actividad precontractual y contractual, se desprenden otras obligaciones inmersas también en el Contrato Interadministrativo No. 2131690, como:

"(...)17. Realizar los trámites presupuestales, contables y financieros correspondientes a la ejecución de los recursos del presente Contrato Interadministrativo (...)"

"(...)18. Efectuar el seguimiento presupuestal, técnico de gestión y de ejecución de los recursos asignados al contrato, e informar a Fonade en las condiciones y términos previstas en el mismo. En este orden, corresponde igualmente a la entidad territorial, entregar a Fonade la información de tipo técnico, legal, presupuestal y financiera necesaria que permita verificar, efectuar seguimiento y evaluar la ejecución del objeto del contrato (...)"

"(...) 22. Entregar a FONADE la información técnica, legal, presupuestal y financiera necesaria para la ejecución del objeto del presente Contrato Interadministrativo (...)"

En atención a lo anterior, el esquema contractual manejado con la Gobernación de Norte de Santander, implica que una vez suscrito el contrato interadministrativo y realizada la incorporación de recursos, corresponde a dicha entidad territorial, realizar la escogencia del Contratista y ejercer la labor de vigilancia y control respecto al mismo, lo que implica ejecutar un seguimiento presupuestal, técnico de gestión y de ejecución de los recursos asignados y además según lo estipulado, entregar a FONADE la información de tipo técnico, legal, presupuestal y financiera para que la entidad pueda verificar, efectuar seguimiento y evaluar la ejecución del objeto del contrato.

Por lo anterior, verificada la documentación contenida en la carpeta contractual, se pudo constatar que FONADE solo realizó el estudio de APUS no previstos, los cuales fueron objeto de adición de recursos inmersa en el documento Prórroga 4 y Adición No. 1 al contrato interadministrativo No. 2131690, suscrito el 30 de junio de 2015, la cual fue la única adición a dicho proyecto y el único estudio de ítems solicitados por la entidad territorial y remitidos por la Interventoría.

En ese orden de ideas, la conducta de la Gobernación de Norte de Santander tendiente a balancear el contrato, hacia parte de sus obligaciones contractuales, no obstante, la misma omitió su obligación de poner en conocimiento de FONADE la variación de precios y cantidades realizada por esta.

Ahora bien, respecto a la pertinencia de las variaciones de los valores unitarios y de las cantidades de las actividades referidas en la comunicación del asunto, por haberse realizado por parte de la Gobernación de Norte de Santander y su contratista, y ante la omisión en poner en conocimiento de FONADE sobre la misma, es la Entidad Territorial, la que puede ofrecer las razones precisas por las cuales fue necesario realizar dicha modificación y la asignación de los valores correspondientes. En atención a lo manifestado, se adjunta escrito de la Gobernación de Norte de Santander y se anexan la lista de precios del IDU.

Con relación al punto **Obras que no están en uso y/o no se garantiza su sostenibilidad**. Se advierte que el Contratista realizó la instalación de la empedradización de las manzanas 11 y 13 dentro del tiempo de ejecución contractual del proyecto, por lo que, aunque en esa fecha no se tuvieran los puntos hidráulicos el contratista realizó el riego de estas empedradizaciones con carro tanques para evitar el marchitamiento del césped.

Posteriormente se realizaron las instalaciones de los puntos hidráulicos para el respectivo riego, sin embargo, no se realizó la conexión a la red matriz, puesto que dicha actividad no era responsabilidad del contratista si no de la Gobernación de Norte de Santander, a través de la empresa prestadora del servicio de agua del municipio de Cúcuta, lo anterior encuentra sustento en el numeral 13 de la cláusula segunda – OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL, el cual reza:

"(...) 13. Realizar oportunamente y a su cargo, los trámites necesarios para la obtención de las licencias y demás permisos que se requieran para la adecuada ejecución del contrato, igualmente adelantar las gestiones ante las entidades prestadoras de servicios públicos, corporaciones ambientales y demás entes, que se requieran para posibilitar la ejecución del proyecto. Dichas actividades son requisito indispensable para el inicio de la obra o proyecto (...)"

Además de lo anterior, en ese momento tanto la Gobernación como la Alcaldía de Cúcuta se encontraban en medio de una controversia para efectos de definir qué entidad asumiría el pago del consumo de agua para el riego de las empedradizaciones. De manera concomitante a lo mencionado, la Gobernación de Norte Santander a través de otro contratista, intervino la calle 0 con trabajos de asfalto de vía, lo cual impidió que la Empresa Prestadora del Servicio de Agua – Kapital, realizara la conexión de este punto a

la red matriz. Puesto que el contratista que intervino dicha vía no permitió realizar la excavación y demolición de este punto argumentando que el ejecutó su objeto contractual y que tal demolición podría conllevar a la afectación de las garantías por este constituidas para la ejecución de su Contrato.

Por lo anterior, se advierte que la Gobernación de Norte de Santander tenía dentro de las obligaciones propias del Convenio Interadministrativo No. 2131690 la siguiente:

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

En atención a la obligación citada, le corresponde a la entidad territorial garantizar la conexión de los puntos hidráulicos manzana 11 y 13, a la red matriz, pues es esta quien debió evitar cualquier limitación que impida el desarrollo del proyecto, lo cual como ya se manifestó, dicha limitación se presentó por el contrato que tuvo por objeto realizar trabajos de asfalto a la vía que se encontraba justo al lado de dichas manzanas y que por tanto impidieron la conexión por parte de la Empresa Prestadora del Servicio de Agua – Kapital.

*Con relación al punto **Obras que presentan deterioro**. Se realizó por parte de Prosperidad Social, FONADE, el contratista de obra e interventoría una revisión exhaustiva de la calidad de las obras antes de realizar la entrega definitiva a la comunidad y a la gobernación de Norte de Santander. Evidenciado mediante acta del 30 de septiembre de 2016, donde se le solicitó al contratista realizar el retiro del campamento instalación de canecas faltantes.*

De igual forma ese mismo día prosperidad social realizó la entrega del proyecto a la Comunidad (se adjunta acta), donde se corroboró por parte de esta última, que no existía ningún deterioro por uso o por inadecuada instalación o aplicación de la pintura sintética y acrílica. Ver fotos anexas al documento de la Gobernación.

No obstante lo anterior, poniendo de presente que al momento de ejecutar los materiales en comento, se presentaron a la interventoría las certificaciones de calidad respectiva, le correspondería al Contratista realizar los correctivos pertinentes, los cuales según lo informado por la Gobernación, este se encuentra presto a realizarlos, sin embargo ante su eventual negativa, la Gobernación de Norte de Santander, es la llamada a realizar la afectación respectiva de las garantías de estabilidad y calidad de la obra.

Finalmente y para concluir, en atención a las observaciones realizadas por la Contraloría General de la República, se advierte que como quiera que a la fecha el Contrato Interadministrativo No. 2131690 y el Contrato de Obra No. 000889 de 2013, se encuentran en proceso de liquidación, por el cual luego de descontar las menores cantidades de obra ejecutadas (obras no ejecutadas) por un total de TRESCIENTOS VEINTE UN MILLONES SESENTA Y OCHO MIL CIENTO OCHENTA Y SIETE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$321.068.187.00), quedaría un saldo a pagar al Contratista

contra liquidación de TRESCIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS M/CTE. (\$391.468.248.00), FONADE de ser necesario e imperativo procedería a realizar la retención de la suma de DOSCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL OCHENTA PESOS M/CTE, (\$271.788.080.00) del referido saldo a pagar al Contratista contra Acta de Liquidación, no obstante, se analicen y validen las explicaciones dadas por la gobernación, de conformidad con el documento ya mencionado y que se anexa a este oficio.

Análisis de respuesta

- Análisis de precios unitarios – APU's

Analizada la respuesta surtida por FONADE, respecto al Análisis de precios unitarios – APU's, se establece que FONADE no desvirtúa la observación, al contrario, confirma lo expuesto en ésta, al expresar:

“...es necesario advertir que el cambio de valores unitarios y unidades de medidas, que se reflejan en la comunicación del asunto, concretamente en el punto que nos ocupa, fueron realizados directamente por la Gobernación de Norte de Santander.

Por lo anterior, la Gobernación de Norte de Santander mediante acta de aprobación de precios unitarios no previstos No.1 del 18 de junio de 2014, efectuó la modificación de los valores unitarios inicialmente pactados de las actividades relacionada en la comunicación del asunto, así como las unidades de medida....”.

El haber modificado los APU's, de las actividades inicialmente pactadas en el contrato y que corresponden a los APU's de la propuesta presentada por el Contratista, contraviene lo establecido en las cláusulas 1 y 2 del Contrato interadministrativo No.2131690 de 2013 y en la cláusula 1 del Contrato de obra No.00889 de 2013, además de lo preceptuado, tanto en el numeral 8.1 del Estudio de Conveniencia y Oportunidad como en el numeral 1.9.1 del Pliego de Condiciones, elaborados por el departamento Norte de Santander, donde se establece:

“8.1. CONDICIONES GENERALES DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS.”⁸⁹
(...)

ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA EL CÁLCULO DEL VALOR DE LA PROPUESTA

⁸⁹ Estudio Técnico de Conveniencia y Oportunidad de fecha 22 de julio de 2013, proyectado por la Alta consejera en planes, programas y proyectos especiales del departamento Norte de Santander y firmado por el Secretario General de ese Departamento, pág. 42 y 43.

El valor de la propuesta deberá incluir la totalidad de todos los costos directos e indirectos para la completa y adecuada ejecución de la obra objeto de la presente selección. Los precios unitarios son fijos e inmodificables durante la ejecución del contrato, no habiendo lugar por ende, a reajustes de los mismos, ni durante ni con posterioridad al término de ejecución contractual. Por ser relevantes, a continuación se relacionan algunos de los aspectos que el proponente debe tener en cuenta para determinar el precio de la oferta:(...)"
Subrayado fuera de texto.

"1.9.1 ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA EL CÁLCULO DEL VALOR DE LA PROPUESTA"⁹⁰

El valor de la propuesta deberá incluir la totalidad de todos los costos directos e indirectos para la completa y adecuada ejecución de la obra objeto de la presente selección. Los precios unitarios son fijos e inmodificables durante la ejecución del contrato, no habiendo lugar por ende, a reajustes de los mismos, ni durante ni con posterioridad al término de ejecución contractual. Por ser relevantes, a continuación se relacionan algunos de los aspectos que el proponente debe tener en cuenta para determinar el precio de la oferta:(...)"

De otra parte, manifiesta FONADE en su respuesta que:

"Por lo anterior, verificada la documentación contenida en la carpeta contractual, se pudo constatar que FONADE solo realizó el estudio de APUS no previstos, los cuales fueron objeto de adición de recursos inmersa en el documento Prórroga 4 y Adición No. 1 al contrato interadministrativo No. 2131690, suscrito el 30 de junio de 2015, la cual fue la única adición a dicho proyecto y el único estudio de ítems solicitados por la entidad territorial y remitidos por la Interventoría.

En ese orden de ideas, la conducta de la Gobernación de Norte de Santander tendiente a balancear el contrato, hacia parte de sus obligaciones contractuales, no obstante, la misma omitió su obligación de poner en conocimiento de FONADE la variación de precios y cantidades realizada por esta."

El anterior argumento expuesto por FONADE, no desvirtúa el hallazgo, toda vez que en el Acta de aprobación de precios unitarios no previstos No.1 de fecha 18 de junio de 2014, se aprueban APU's tanto para actividades no previstas, como para actividades previstas en el Contrato de Obra No.000889 de 2013, y dicha Acta fue suscrita también, por la Interventoría externa contratada por FONADE, máxime cuando este hecho contravenía lo estipulado en el numeral 6.1.2 del Manual de Interventoría de FONADE, por cuanto los APU's aprobados

⁹⁰ Pliego de condiciones Licitación pública LP-SEG-007-2013 de fecha julio de 2013 suscrito por el Secretario General del Departamento Norte de Santander. pág. 7

correspondían a APU's previstos en la propuesta económica inicial.

De otra parte, analizada la respuesta del Departamento Norte de Santander sobre el tema de los APU's, se establece que los argumentos expuestos no son pertinentes, toda vez que en el ejercicio auditor que conllevó a determinar el presunto mayor valor pagado al Contratista por este concepto, se consideraron únicamente, las siete (7) actividades en las cuales se modificaron los precios unitarios de los materiales, correspondientes a: piso en adoquín en concreto, cenefa en adoquín de arcilla, piso en loseta de concreto, protector de árbol de dos tubos tipo M91, banca IDU con espaldar tipo M30, banca IDU modular sin espaldar M40 y caneca IDU en malla en metal desplegado M120 y se mantuvieron las mismas cuadrillas y rendimientos propuestos por el Contratista.

- Actividades ejecutadas en las manzanas 11 y 13, en las cuales finalmente no se realizó la conexión del servicio de agua.

En su respuesta FONADE manifiesta al respecto: *"Con relación al punto Obras que no están en uso y/o no se garantiza su sostenibilidad. Se advierte que el Contratista realizó la instalación de la empradización de las manzanas 11 y 13 dentro del tiempo de ejecución contractual del proyecto, por lo que, aunque en esa fecha no se tuvieran los puntos hidráulicos el contratista realizó el riego de estas empradizaciones con carro tanques para evitar el marchitamiento del césped.*

Posteriormente se realizaron las instalaciones de los puntos hidráulicos para el respectivo riego, sin embargo, no se realizó la conexión a la red matriz, puesto que dicha actividad no era responsabilidad del contratista si no de la Gobernación de Norte de Santander..."

Adicionalmente expresa FONADE en su respuesta: *"Además de lo anterior, en ese momento tanto la Gobernación como la Alcaldía de Cúcuta se encontraban en medio de una controversia para efectos de definir qué entidad asumiría el pago del consumo de agua para el riego de las empradizaciones..."*

Estos argumentos expuestos por FONADE no son pertinentes, toda vez que las actividades relacionadas con el suministro de agua para el riego de las zonas verdes, eran previsibles y debieron ser tenidas en cuenta durante la etapa de verificación y complementación técnica del proyecto; por lo anterior, FONADE con su respuesta no desvirtúa la observación.

Sobre este punto y en relación con la manzana 11, el Departamento Norte de Santander expone en su respuesta: *"(...)en las áreas donde no fue posible intervenir por casos fortuitos como la manzana 11, transversal 17 contigua al Colegio San Bartolomé pasa la red principal de gas de d = 6" y era necesario dejar un corredor libre donde están ubicadas unas válvulas.*

Luego, no fue posible instalar y ejecutar esta actividad ya que era necesario garantizar la seguridad de la ciudadanía del sector y de los estudiantes que al diario transcurrían en la zona estudiantil, para lo cual se generó con la aprobación de la interventoría, entidad territorial y FONADE, una modificación disminuyendo estas áreas que no serían ejecutados y tampoco fueron pagadas al contratista de la obra...”

Así mismo, respecto a la empradización y a la tubería instalada en la manzana 13, el Departamento Norte de Santander manifiesta en su respuesta: “...En conclusión, no es cierto lo que afirma el grupo auditor de la CGR, que: Las actividades que se relacionan a continuación, corresponden a obras que se ejecutaron pero no están en uso y/o no se garantiza su sostenibilidad, toda vez que por una deficiente planeación del mismo (etapa de verificación y complementación técnica), se obvió la no existencia de un punto hidráulico que garantizara en estas manzanas, el suministro de agua requerido para el riego de las zonas verdes (empradización en las manzanas 11 y 13) y el uso de la tubería hidráulica instalada en la manzana 13.”

Tal como se demuestra con los soportes técnicos indicados en los puntos anteriores, algunas de las obras que indica la Contraloría en la observación no se ejecutaron, y por lo tanto no se pagaron, otras obras se ejecutaron y las zonas verdes se dispusieron en el corredor vial (incluso en varias oportunidades el contratista las cambió). Es decir, hay un uso actualmente de esas zonas verdes por la comunidad, porque fueron construidas y entregadas.

Ahora bien, por la ubicación de la obra, la jurisdicción pertenece a el Municipio de Cúcuta. Esta instancia territorial fue entregada la Obra y es a dicha entidad a quien le corresponde asumir el mantenimiento periódico de la misma. Por otro lado, el diseño y entregó el MANUAL DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO, que fue entregado a la Alcaldía de Cúcuta...”

Los argumentos expuestos por el Departamento Norte de Santander, no desvirtúan el hallazgo, toda vez que las actividades relacionadas con el suministro de agua para el riego de las zonas verdes, eran previsibles y debieron ser tenidas en cuenta durante la etapa de verificación y complementación técnica del proyecto; además, si no era posible garantizar el suministro de agua requerido para el riego de las zonas verdes, estas obras que no debieron ser ejecutadas en desarrollo del contrato; no obstante, si se ejecutaron y finalmente fueron recibidas mediante Acta de Recibo No.7 y Final del 9 de septiembre de 2016.

- Obras que presentan deterioro

Al respecto manifiesta FONADE en su respuesta: “Con relación al punto Obras

que presentan deterioro. Se realizó por parte de Prosperidad Social, FONADE, el contratista de obra e interventoría una revisión exhaustiva de la calidad de las obras antes de realizar la entrega definitiva a la comunidad y a la gobernación de Norte de Santander. Evidenciado mediante acta del 30 de septiembre de 2016, donde se le solicitó al contratista realizar el retiro del campamento instalación de canecas faltantes.

De igual forma ese mismo día prosperidad social realizó la entrega del proyecto a la Comunidad (se adjunta acta), donde se corroboró por parte de esta última, que no existía ningún deterioro por uso o por inadecuada instalación o aplicación de la pintura sintética y acrílica.”

Así mismo, el Departamento Norte de Santander en relación con la pintura acrílica de las canchas en las manzanas 4, 5, 12 y 15, manifiesta: *“Dentro de los diseños iniciales no fue contemplado el cambio de toda estas losas de concreto de las canchas, las pinturas tienen una vida útil limitada por ello se recomienda volver a pintarlas cuando se observen síntomas de deterioro; se sugiere pintar mínimo cada año, así se dispuso en el manual de mantenimiento entregado a la entidad territorial e interventoría y a su vez a la Alcaldía de Cúcuta, quien es la encargada de realizarlo...”*

Los argumentos expuestos tanto por FONADE, como por el Departamento Norte de Santander en relación con el deterioro de la pintura de las canchas, no obstante ser parcialmente ciertos, éstos no desvirtúan lo planteado en el hallazgo al respecto; lo anterior, toda vez que si al momento de la entrega de las obras éstas no presentaban deterioro, en visita realizada por este Ente de Control durante el mes de marzo de 2017, se evidenció desgaste y desprendimiento de la pintura, lo que significa, que a (6) meses de haberse recibido dichas obras, estas ya presentaban deterioro.

Situación similar ocurre con la rampa de acceso de la manzana 6, pues si bien es cierto en su respuesta el Departamento Norte de Santander argumenta que estos daños fueron ocasionados por terceros, también es cierto que era responsabilidad del Contratista entregar las obras en buen estado y del Departamento, velar por el adecuado mantenimiento de éstas.

Teniendo en cuenta que las respuestas surtidas por FONADE y el Departamento Norte de Santander no desvirtúan el hallazgo, éste se ratifica y se valida como el hallazgo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria. Se ajustan cantidades según respuesta de la entidad frente a última acta pagada.

Hallazgo No. 10 Gerencia Integral Convenio 212011 (D - F)

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

Por su parte el Artículo 2º del Decreto 288 DE 2004⁹¹ señala como Objeto de FONADE: *“El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, FONADE, tiene por objeto principal ser Agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas”*

El Artículo 3º del mismo Decreto establece como Funciones de FONADE, entre otras: *“3.1. Promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales o internacionales. 3.2. Realizar las gestiones necesarias para garantizar la viabilidad financiera del Fondo y la de los proyectos que administra o ejecuta.”*

El Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE⁹² indica que FONADE *“a través de sus líneas de Gerencia de Proyectos, Gerencia de Proyectos con Recursos Internacionales, Estructuración de Proyectos, Evaluación de Proyectos y Gestión de Proyectos... pone a disposición de entidades públicas y privadas su plataforma técnica, financiera, jurídica y administrativa para la materialización de las estrategias, objetivos y políticas sectoriales formulados por el Gobierno Nacional.*

FONADE se constituye en un Agente Estatal de Desarrollo, con una estructura adecuada para la ejecución de diferentes tipos de proyectos, los cuales son ejecutados eficientemente y de acuerdo con las necesidades propias de los mismos. De esta manera, FONADE con el personal idóneo y su estructura organizacional, apoya la ejecución de recursos de las Entidades que demandan eficiencia y calidad en la ejecución de sus políticas.”

Para tal fin, el Numeral 6.9.1 del Manual dispone:

“El Comité de Negocios será el ente que apoyará a la Gerencia General, y recomendará la celebración de convenios para atender la línea de negocio de Gerencia de Proyectos. El Comité de Negocios cumple entre otras, las siguientes funciones:

⁹¹ Por el cual se modifica la estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade, y se dictan otras disposiciones

⁹² Versión 04.

1. Asesorar a la Gerencia General con relación a la celebración de convenios con entidades estatales, contratos con particulares para la celebración de contratos o convenios con sus clientes.
2. Efectuar un análisis de las obligaciones que podría asumir FONADE frente a las entidades y personas contratantes. Con este fin la Subgerencia Técnica efectuará, con el apoyo de las demás áreas de la Entidad, una ponencia detallada ante el Comité de Negocios.
3. Hacer las recomendaciones que sean necesarias para lograr la mayor eficiencia técnica, administrativa, jurídica y financiera para la ejecución de los convenios y contratos.
4. Recibir información sobre la ejecución de los convenios, en particular cuando se requieran tramitar adiciones y/o prórrogas a los convenios.
5. Recomendar la incorporación de cláusulas en convenios y contratos que permitan ejecutar los proyectos en forma oportuna y adecuada. Entre otras estipulaciones se tendrá en cuenta el alcance de las obligaciones de los comités que se determinen en los convenios, la debida atención de los pagos, el establecimiento de reglamentos operativos y las formalidades para los pagos, entre otras.”

La línea de negocio de gerencia de proyectos, persigue entre otros los siguientes objetivos ⁹³:

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

El modelo de Gerencia de Proyectos, se fundamenta en el abordaje y cumplimiento integral de 4 principios básicos ⁹⁴:

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

“En FONADE, la Gerencia de un convenio se realiza en 4 fases fundamentales, a saber: negociación, planeación, ejecución y cierre y liquidación.”

Respecto a la fase de Negociación el numeral 7.1.1 el Manual establece:

⁹³ Manual de gerencia de proyectos V04 numeral 6.10.1 OBJETIVOS

⁹⁴ Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE V04 numeral 6.10.3 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GERENCIA DE PROYECTOS

“En la fase de negociación que adelanta FONADE, se busca garantizar que la firma del convenio permita un resultado en el que ambas partes obtengan el mayor beneficio. Mediante el proceso de negociación, se busca promover en el mercado objetivo la importancia y conveniencia de optimizar los mecanismos de aplicación de las normas de contratación, utilizando para ello la capacidad técnica, administrativa, legal y operativa de FONADE, minimizando con ello el grado de esfuerzo y gestión interno de cada uno de nuestros clientes.” Igualmente define “En el proceso de negociación se adelantará la gestión que sea necesaria para disponer y analizar la información que aporte el cliente, que permita tener claridad sobre aspectos (...)”⁹⁵

Sobre la Ejecución de Convenios y Proyectos el Numeral 7.1.3 del Manual señala:
“En esta etapa hay una constante participación de toda la organización y el Gerente de convenio se convierte en el interlocutor con: clientes, proveedores y áreas de la Entidad. El objetivo de la etapa de ejecución de convenios y proyectos es darle alcance a los compromisos pactados y planeados con el cliente, a través del equipo de trabajo destinado para ello. A continuación, se presentan algunas de las actividades, que desarrolla el Gerente en la etapa de ejecución.

“... 4. Adelanta con el apoyo de la interventoría o la supervisión, el seguimiento a cada uno de los contratos que suscriba FONADE, con el objeto de verificar el cabal cumplimiento de los mismos. Gestión y trámite de procesos asociados con novedades del convenio y de los contratos derivados... 9. Realiza gestión y seguimiento a las obligaciones establecidas en el convenio para garantizar el cumplimiento de todos y cada uno de los contratos derivados (informes de supervisión, interventoría, revisión de informes, etc.)”.

Por su parte la Ley 1474 de 2011⁹⁶ establece en su artículo 84, las facultades y deberes de los supervisores y los interventores⁹⁷.

⁹⁵ Localización geográfica del o los proyectos a ejecutar, y del alcance del trabajo de campo que debe realizar el equipo de base de FONADE. Número y tipología de procesos de selección requeridos para seleccionar y contratar los proveedores de bienes y servicios.

⁹⁶ 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

⁹⁷ Artículo 84: “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.”

Sobre las actividades posteriores a la ejecución del contrato, el numeral 7.1.4 del Manual, relativo a la Liquidación de Convenios y Contratos, indica *“El Gerente de convenio deberá asegurar que a medida que se terminen cada uno de los convenios y contratos derivados se adelanten las actividades que posibiliten la liquidación oportuna de los mismos de conformidad con los procedimientos establecidos para tal fin, atendiendo los términos legales y/o contractuales.”*

El Contrato Interadministrativo No. 212011 suscrito entre DAPRE y FONADE el 12 de mayo de 2012, establece como objeto que *“FONADE se compromete con el DAPRE a ejecutar la Gerencia Integral del Proyecto para la implementación de componentes de la estrategia De Cero a Siempre Atención Integral de la Primera Infancia a nivel nacional, departamental, distrital y municipal a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”*.

Adicionalmente, para la ejecución del objeto contractual se acordaron, entre otras, las siguientes obligaciones *“CLASULA TERCERA obligaciones de FONADE (...) 4. Gerenciar y ejecutar las actividades administrativas, técnicas jurídicas y financieras necesarias para la ejecución del presente contrato 5. Adelantar bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad los trámites contractuales a que haya lugar para ejecutar el objeto del contrato. 6. Adelantar todos los trámites necesarios para adquirir y entregar bienes y servicios objeto del presente contrato y señalados en la propuesta de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas por el DAPRE.”*

Los servicios de gerencia a cargo de FONADE fueron definidos en su oferta de servicios *“Propuesta Contrato Interadministrativo Departamento Administrativo de la Presidencia de la República DAPRE-FONADE”. De acuerdo con el balance económico del convenio, el monto percibido por FONADE por concepto de servicios de gerencia ascendió a \$297.427.667.*

El valor inicial fue de \$7.263.457.000 y se efectuaron dos adiciones⁹⁸ para un valor total de \$10.895.185.500. El plazo inicial se acordó hasta el 31 de diciembre de 2012 y se presentaron 11 prórrogas⁹⁹. El plazo de ejecución de este convenio venció el 13 de noviembre de 2015, conforme lo señalado en Acta de liquidación suscrita el 28 de diciembre de 2016.

De acuerdo con los términos de dicha acta de liquidación y el balance económico del convenio, los desembolsos a FONADE ascendieron a \$10.211.683.294 quedando un saldo pendiente por ingresar por valor de \$683.502.206, monto que de acuerdo con lo expresado en la citada acta no serán reconocidos: *“(…) reconociendo que en este contrato interadministrativo FONADE tuvo un*

⁹⁸ Adición 1 de 236.543.000. Adición 2 de 3.395.185.500

⁹⁹ Prórroga 1: hasta 28/02/2013; Prórroga 2 hasta 15/05/2013; Prórroga 3 hasta el 31/12/2013, Prórroga 4 hasta

cumplimiento tardío, producto de innumerables factores contemplados dentro del riesgo que asume FONADE en la línea de negocio de gerencia de proyectos, y en virtud de los cuales se ocasionó diversos perjuicios a LA ENTIDAD(...)". En el mismo sentido según los términos del acta: "*(...) la Junta Directiva de FONADE sugirió buscar alternativas para asumir esa suma que corresponde a obligaciones de pago pendientes con algunos contratistas. De esta forma y una vez efectuado el análisis correspondiente desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero, el Comité de Negocios en sesión del 26 de diciembre de 2016, como consta en el Acta No. 61, consideró que dichos recursos serán asumidos por FONADE (...)*".

De acuerdo con el Informe Final de Supervisión del DAPRE las actividades de gerencia integral de proyecto asumidas por FONADE en el contrato, presentaron omisiones en el cumplimiento de las obligaciones contractuales en los productos entregados que demuestran debilidades en la ejecución del servicio contratado, pues a pesar de la naturaleza del contrato firmado, en la cual FONADE asume la responsabilidad en la entrega oportuna y en las condiciones acordadas, en este convenio la supervisión ejercida por parte del DAPRE "*se vio obligada a contar con un equipo profesional de apoyo técnico a la supervisión que reiteradamente tuvo que hacer observaciones y solicitar a justes.*"¹⁰⁰

El Informe Final de Supervisión suscrito por el DAPRE también señala:

"En desarrollo el contrato de gerencia integral se presentaron casos tan atípicos como que un proyecto tenga 4 versiones de planos récord que reflejan actividades, cantidades de obra y especificaciones que no coinciden con las ejecutadas en obra, como es el caso del CDI Tom y Jerry del municipio de Villagómez; que los productos de los estudios y diseños realizados por Ja firma Consorcio PSA hayan sido radicados 4 veces y aún persistan observaciones, o que proyectos de obra sean entregados... con aproximadamente 75 metros menos de cerramiento, con un tanque de agua menos y una diferencia entre el número de electrobombas instaladas y pagadas." ...

"varios productos entregados por FONADE presentaron los siguientes inconvenientes:

- No cumplieron con los requisitos contractuales.*
- No cumplieron con las especificaciones técnicas requeridas por el DAPRE, es decir con los "Lineamientos de Espacios para la Construcción de Infraestructura de Atención a la Primera Infancia".*

¹⁰⁰ Informe final de supervisión del DAPRE

- *No aportaron la documentación completa que diera soporte técnico a las decisiones tomadas durante el proceso de elaboración de los estudios, diseños y construcción de las infraestructuras.*

Adicionalmente, una vez el DAPRE desde la supervisión identificó algunas observaciones, necesarias para garantizar tanto la calidad de los bienes para el recibo como el cumplimiento contractual, FONADE dio respuestas sin fundamento técnico, evidenciando desconocimiento del alcance contractual, afectando el tiempo de entrega de las infraestructuras y obligando a contratar profesionales de apoyo técnico a la supervisión por más tiempo del previsto.”

La anterior situación denota debilidades en la fase de negociación, ejecución y seguimiento en la línea de negocio de gerencia de proyectos, mecanismos de seguimiento y control defectuosos que conllevaron al vencimiento del contrato sin efectuarse la entrega total de las obras pactadas y en consecuencia la entrega extemporánea del objeto contractual que ocasionó que el cliente ,DAPRE, no reconociera el desembolso final pendiente, descontado en la liquidación, acta según la cual FONADE “no cumplió con los requisitos establecidos para este último pago(...)”

En atención a solicitud de la CGR respecto a las causas del incumplimiento FONADE indica que se originó por incumplimientos de contratación derivada sobre lo cual “se encuentra reuniendo los documentos necesarios para presentar las demandas ante la jurisdicción ordinaria, en las que se pretenderá, entre otras cosas, que se declare el incumplimiento contractual de los dos contratistas señalados y que en consecuencia sean reconocidos y pagados los perjuicios ocasionados a la entidad, precisando que aún no se han suscrito actas de cierre de las órdenes de servicio ni se han liquidado los contratos”¹⁰¹.

Sin embargo, informa que para establecer los incumplimientos de la contratación derivada que dio origen al incumplimiento del convenio, la Gerencia de Convenio 212011 solicitó mediante memorandos a la Subgerencia de Contratación de FONADE, hacer efectiva la cláusula penal de apremio por presunto incumplimiento del contratista CONSORCIO PSA CONSULTORES, contrato 2132388 y del interventor, CONSORCIO FABRICAS FONADE 2013 en el marco del contrato No 2132126, solicitud que no fue atendida con base en los siguientes argumentos:

Para el contrato suscrito CONSORCIO PSA CONSULTORES

- *La jurisprudencia del Consejo de Estado considera ilegal, en los contratos gobernados por el derecho privado como ocurre con FONADE, la posibilidad de*

¹⁰¹ Respuesta AG8-1-90 del 22 de mayo de 2017

imposición unilateral de multas, la declaración de incumplimiento grave del contrato, la declaración de la ocurrencia del siniestro, la imposición de cláusulas penales y la liquidación unilateral del contrato, por escapar estos a las prerrogativas propias del estatuto de contratación estatal (cláusulas excepcionales)

- *El estudio y análisis de la garantía constituida a favor de FONADE, mostro que el tipo de póliza (contrato de seguro de Cumplimiento en Favor de Entidades Particulares) excluye de manera expresa la cobertura y el amparo sobre cláusulas Penales o Multas. Por consiguiente, vale la pena reiterar que la insistencia para exigir la cláusula perseguida es inconducente.*

Para el contrato suscrito con CONSORCIO FABRICAS FONADE 2013

1. *Se reitera lo indicado en el numeral primero anterior, en cuanto a la posibilidad de aplicar clausulas excepcionales en contrato de régimen privado.*
2. *No se cumplieron los requisitos necesarios para presentar el aviso de siniestro y la reclamación correspondiente a la compañía aseguradora.”*

Los hechos descritos permiten establecer que los mecanismos de seguimiento, control y gestión establecidos por FONADE para garantizar el cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos como gerente de proyectos, resultaron inefectivos dado que como se ha podido evidenciar a lo largo del documento, las interventorías contratadas por FONADE y la supervisión ejercida, han aprobado y entregado productos que no se ciñen a normas técnicas de obligatorio cumplimiento, generando una serie de desgastes e inoportunidad en la entrega de los bienes y servicios derivados al cliente y a los beneficiarios, que para el caso en particular se dirigen a atención prioritaria a la población infantil en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema.

De las ineficiencias descritas en la gerencia de proyectos por parte de FONADE ante sus clientes se deriva además la correspondiente aplicación de descuentos en los montos a percibir en el marco de los convenios que suscribe, como sucede en el Convenio 212011 en el que mediante acta de liquidación acepta no percibir \$683.502.206, valor que disminuye la cuota pactada a recibir por sus servicios y con ello el monto disponible para atender los compromisos asumidos con cargo al convenio.

La presente observación se comunica con incidencia fiscal por los \$683.502.206 dejados de percibir, así como con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de FONADE

“En atención a la observación No. 17 de la Contraloría General de la República recibida a través del oficio No AG8-1-104, nos permitimos precisar lo siguiente:

Respecto del valor de \$683.502.206,00 a que hace referencia el acta de liquidación del contrato interadministrativo 212011, se aclara que este valor está discriminado de la siguiente manera:

- **\$343.983.656,00**, recursos que correspondían a una reserva presupuestal constituida por EL DAPRE a finales del año 2012 y que expiró el 31 de diciembre de 2013, los cuales no fueron comprometidos por FONADE, pues debido a la dinámica de ejecución del contrato interadministrativo (optimización de recursos y menor costo de proyectos por efectos de las propuestas económicas de los adjudicatarios de los procesos públicos de selección de contratistas), de los \$7.500.000.000,00 de la vigencia 2012 solo se comprometieron recursos por valor de \$7.156.016.344, suma que efectivamente fue girada por el DAPRE (ver comprobantes de ingreso adjuntos), por lo que no fue necesario que el DAPRE girara los \$343.983.656,00 restantes.
- **\$339.518.550,00**, correspondientes a una reserva presupuestal constituida por EL DAPRE a finales del año 2014 y que expiró el 31 de diciembre de 2015, los cuales no fueron girados a FONADE, esto debido a que, "según consta en los informes presentados por el supervisor designado, durante la vigencia del contrato el contratista no cumplió a satisfacción con los requisitos establecidos para el último pago correspondiente a la suma de \$339.518.550"

Así las cosas, el valor dejado de percibir por FONADE es la última cifra mencionada en el párrafo anterior, es decir, \$339.518.550,00 y no el total al que de forma errada se hace referencia en la observación No 17; los cuales son evidentemente un perjuicio ocasionado a FONADE especialmente por parte de los consultores (Consortio PSA) e interventores (Consortio Fabricas Fonade 2013) contratados para realizar los diseños de los 5 CDIs (La Tebaida, Apartadó, Tesalia, Puerto Guzman y Potosí).

Estos incumplimientos presentados por los consorcios PSA y Fábricas Fonade 2013 consistieron en la entrega de productos de manera extemporánea y que para lograr una calidad aceptable fue necesario un enorme esfuerzo de parte del equipo de gerencia y supervisores, que a la postre ocasionó que la supervisión del DAPRE no recibiera a satisfacción los estudios y diseños antes de la fecha de vencimiento del convenio (13 de noviembre de 2015) y por ende FONADE no cumpliera el requisito estipulado para el último pago pactado en el contrato interadministrativo: "Un último pago del 10% -del valor de la adición- **contra recibo a satisfacción de la totalidad de los productos...**".

Consecuencia de lo anterior y comoquiera que FONADE no puede trasladar a sus contratantes las fallas en sus contrataciones derivadas, actualmente se encuentra reuniendo los documentos necesarios para presentar las demandas ante la Jurisdicción Ordinaria, en las que se pretenderá, entre otras cosas, que se declare el incumplimiento contractual de los dos contratistas señalados y que en consecuencia sean reconocidos y pagados los perjuicios ocasionados a FONADE, concretamente las sumas que no pudo cobrar al DAPRE.

No sobra mencionar que a la fecha de vencimiento del contrato interadministrativo (13 noviembre de 2015), FONADE había entregado la totalidad de los productos pactados, sin

embargo, el DAPRE manifestó algunos reparos y no recibió a satisfacción la totalidad de éstos, con lo que FONADE quedó expuesta a un incumplimiento.

Después de varias reuniones y comunicaciones cruzadas, y entrega de documentos, etc. la supervisión del DAPRE manifiesta, en reunión realizada en las instalaciones de la Presidencia de la República el 14 de diciembre de 2016, en presencia de la Subgerente de Contratación y del Gerente General de FONADE, que finalmente puede recibir la totalidad de los productos a satisfacción, pero obviamente ello no purgó el incumplimiento de FONADE que se concretó con la entrega tardía y que le es imputable en exclusiva a sus contratistas a los que se les reclamará.

No obstante lo anterior, en la citada reunión, el DAPRE le informa a FONADE que no le pagará el último pago por valor de \$339.518.550,00, debido a que a la fecha de terminación del plazo contractual no se había recibido a satisfacción la totalidad de los productos objeto del contrato interadministrativo.

Una vez analizada la situación y luego de realizadas varias reuniones al interior de FONADE, y en particular en la reunión del 23 de diciembre de 2016, en la cual participaron el ing. Juan David Barahona Rebolledo, Subgerente técnico; la doctora Luz Stella Trillos, gerente del área de seguimiento, controversias y liquidaciones; el ing. Carlos Alberto Acosta N., gerente del área de infraestructura social; y el doctor Juan Pablo Estrada, asesor jurídico externo de la entidad, entendiendo y reconociendo que en este contrato FONADE tuvo un cumplimiento tardío, producto de innumerables factores, entre otros, proveedores de bienes y servicios incumplidos, productos y servicios de deficiente calidad los cuales requirieron de gran esfuerzo para lograr su recibo a satisfacción, etc., circunstancias que constituyen el riesgo natural de sus tareas desplegadas en la línea de negocio de gerencia de proyectos, que sin duda causaron perjuicios a nuestro cliente y un impacto reputacional negativo para FONADE, se propuso, para precaver una controversia legal futura y de mal pronóstico, que como resarcimiento de cualquier perjuicios ocasionado se modificara la cuota de gerencia a un valor de cero pesos (\$0).

De esta forma y una vez efectuado el análisis correspondiente desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero, el Comité de Negocios en sesión del 26 de diciembre de 2016, como consta en el Acta No. 61 (se anexa) consideró que la suma de \$339.518.550,00 referida anteriormente, será asumida por FONADE con cargo a la cuota de Gerencia, y así mismo descontando un saldo pendiente a un contratista de consultoría y su respectiva Interventoría, que presentaron incumplimientos durante la ejecución del contrato (estos contratistas son los mencionados anteriormente: PSA Consultores y Fabricas Fonade 2013).

Esta decisión se plasmó en el acta de liquidación del contrato interadministrativo, la cual quedó debidamente firmada por las partes el 28 de diciembre de 2016 y por virtud de la cual se declararon a paz y salvo, evitando así riesgos para FONADE de reclamaciones futuras de su contratante.

Así las cosas y como complemento, consideramos importante hacer las siguientes precisiones:

El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE constituido como una Empresa Industrial y Comercial de Estado de acuerdo a lo establecido en el Decreto 288 de 2004, reúne los requisitos que la ley ha fijado para este tipo de entidades a saber: 1. Goza de personería jurídica propia; 2. Tiene autonomía administrativa y 3. Posee su propio patrimonio.

Es por ello, que de acuerdo con lo señalado en el capítulo XIII de la Ley 489 de 1998 en especial lo previsto en el artículo 85 y siguientes por esa naturaleza que ostenta, goza de unas particularidades que obligan a que sea necesario considerar condiciones diferentes a la de cualquier otra entidad del nivel central y aún descentralizado de la administración pública, en lo que tiene que ver con su operación.

*Prescribe el artículo 85 concordante con el 93 de la Ley: “Artículo 85º.- Empresas industriales y comerciales del Estado. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que **desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado**, salvo las excepciones que consagra la ley, (...)” (Negrilla fuera de texto), en ese sentido es propio afirmar que las condiciones en las cuales opera FONADE resultan siendo iguales a las de cualquier persona jurídica privada que desarrolle actividades comerciales o industriales similares.*

En ese orden de ideas el sometimiento de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía mixta al régimen de derecho privado se justifica, según lo ha determinado la jurisprudencia del Consejo de Estado en sentencia del 19 de agosto de 2004, exp. 12.342, actor: Sociedad Tronix Ltda., reiterada en sentencia de 6 de febrero de 2006, exp. 13414, en: “la necesidad de que en su actividad industrial y comercial, tradicionalmente ajena al Estado y propia de los particulares, ellas actúen en términos equivalentes a éstos cuando realicen actividades similares, sin tener prerrogativas exorbitantes que atenten contra el derecho a la igualdad ni estar sujetas a procedimientos administrativos que entraben sus actuaciones y las pongan en situación de desventaja frente a sus competidores”, de tal manera que “...sus actividades de explotación industrial o comercial se desarrollen con las mismas oportunidades y las mismas ventajas o desventajas que las adelantadas por aquellos, sin que influya para nada su investidura de entidad estatal; que puedan actuar como particulares, frente a las exigencias de la economía y del mercado. Por ello, la regla general es que en sus actos y contratos rijan las normas de derecho privado, salvo en cuanto a sus relaciones con la Administración y en aquellos casos en los que por expresa disposición legal ejerzan alguna función administrativa, puesto que allí sí deberá dar aplicación a las reglas de derecho público pertinentes...”

Sí bien es cierto sus reglas de operación son aquellas que se establecen en el Código de Comercio, tal cual lo prevé la norma y así también lo reconoce la jurisprudencia, teniendo en cuenta su composición y el origen capital que la conforma, es preciso tener en cuenta que su finalidad tiene una variación, pues en el sector privado por naturaleza, al conformarse cualquier organización empresarial existe un interés lucrativo económico, en donde la intención de los aportantes que la constituyen se basa en buscar la rentabilidad económica del capital que ponen en esa causa.

Para las entidades públicas establecidas bajo esa modalidad, la finalidad lucrativa es relativa, pues aunque por disposición legal es deber de los administradores garantizar la estabilidad y sostenibilidad financiera de las empresas, la rentabilidad económica no debe ser su prioridad, pues ante ella se antepone la rentabilidad social que representa para el Estado y sus asociados el ejercicio comercial o industrial de una organización de propiedad del Estado, resultando en ocasiones más relevante el impacto que genera en beneficios no económicos, como por ejemplo la prestación de servicios públicos de calidad y con amplia cobertura para todos los habitantes de un territorio, en particular los más necesitados, el mejoramiento de la calidad de vida o el desarrollo de proyectos de impacto social, que es indiscutiblemente mucho más relevante que generar un beneficio monetario derivado de la inversión de los recursos que estos proyectos demandan.

Una muestra evidente de esta teoría se presenta con el ejercicio del objeto social que desarrolla FONADE. Esta entidad tiene por objeto ser agente de promoción y desarrollo de proyectos de inversión y se vincula a sus clientes a través de la celebración de acuerdos que permiten la puesta en marcha proyectos de inversión, a través de las modalidades de gerencia, de gestión o en otros casos de formulación o estructuración de proyectos.

FONADE dada su connotación técnica, asume la responsabilidad en cualquiera de las etapas del ciclo de los proyectos de inversión que le son encargados, bien sea garantizando su resultado, caso en cual ejecuta todas las actividades necesarias para tal fin bajo su cuenta y riesgo comprometiéndose con el resultado, o en otros casos realizando las gestiones que coadyuvan a que el responsable ejecute su proyecto, dándose allí una participación de medio, sin perjuicio de su compromiso de garantizar el mejor esfuerzo.

Es tal la responsabilidad que para los convenios de Gerencia asume FONADE y tal el nivel de compromiso que dentro de la estructura de este tipo de negocio asume la entidad, que proyecta unos valores que le permiten provisionar recursos para sufragar los gastos que demanda el cumplimiento de sus obligaciones, cuando se presentan hechos que alteran el normal desarrollo de los proyectos y la entidad afronta la posibilidad de una reclamación o ve comprometida su credibilidad y su reputación como órgano técnico ejecutor. La provisión mencionada se denomina Fondo de Contingencia de Convenios y se encuentra reglamentada en el Manual de Contabilidad en el numeral 7.2.5.

Para tal efecto la entidad en su esquema de programación y proyección de costos de los servicios que presta, calcula unos valores que hacen parte del ingreso proveniente de los convenios, los cuales sirven para que la Junta Directiva en el presupuesto anual de gastos apropie en el rubro de contingencias[12] recursos que le servirán a la administración para asumir esos costos contingentes, sin perjuicio de la obligación de adelantar procesos administrativos extrajudiciales o incluso de carácter judiciales, que le permitan recuperar los recursos comprometidos, cuando la contingencia esté motivada en el incumplimiento de un contratista o de un cliente en favor de FONADE.

En conclusión, se reitera que la suma que dejó de percibir FONADE por efectos de lo acordado en la liquidación del contrato interadministrativo 212011 es de \$339.518.550,00, respecto de lo cual actualmente FONADE se encuentra reuniendo los documentos

necesarios para presentar las demandas ante la Jurisdicción Ordinaria, en las que se pretenderá, entre otras cosas, que se declare el incumplimiento contractual de los dos contratistas señalados y que en consecuencia sean reconocidos y pagados los perjuicios ocasionados a FONADE, esto es la suma que se vio obligada a asumir con cargo a la cuota de Gerencia para poder liquidar de común acuerdo el convenio con el DAPRE y evitar una reclamación futura por el incumplimiento en que se incurrió por cuenta de los incumplimientos de sus subcontratistas.

Análisis de respuesta

Respecto a la suma presentada por la CGR, es preciso anotar que esta se soporta en lo plasmado y suscrito por el DAPRE y FONADE en el acta de liquidación suscrita en diciembre de 2016 en la cual señala: *“De conformidad con la información relacionada anteriormente, a FONADE se le canceló la suma de DIEZ MIL DOSCIENTOS ONCE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$10.211.683.294) quedando un saldo de SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS DOS MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS (\$683.502.206) a favor de EL DAPRE (...) siendo este el valor total el que según Acta No. 61, del Comité de negocios (...) la Junta Directiva de FONADE sugirió buscar alternativas para asumir esa suma que corresponde a obligaciones de pago pendientes con algunos contratistas.”*

Adicionalmente FONADE informa las acciones adelantadas tendientes a la recuperación de dicho valor, no obstante, las mismas son expectativas de recuperación, que según la oficina jurídica presenta serias dificultades para activar los mecanismos legales establecidos para tal fin. Así las cosas, FONADE en su respuesta no desvirtúa las diferentes situaciones detectadas en desarrollo de la gerencia integral de proyectos ni el vencimiento del convenio por la entrega extemporánea de los compromisos adquiridos, motivos por el cual se valida el hallazgo en los términos comunicados.

En la respuesta FONADE también hace alusión al régimen legal aplicado en la contratación de la entidad, indicando que aplican el derecho privado y que tal condición no permite la inclusión de cláusulas alusivas a declaratoria de incumplimientos, e imposición de multas y sanciones. Esta situación deriva, en casos de controversias e incumplimientos contractuales, en la necesidad de acudir a instancias judiciales para exigir el cumplimiento de los objetos contractuales lo cual hace más lento y dispendioso el requerimiento del cumplimiento de obligaciones a los contratistas y, por ende, el acceso a los bienes y servicios que se pretende a través de dicha contratación.

En tal sentido se considera que los argumentos allegados no desvirtúan el hallazgo de tal forma que se valida como fue comunicado.

Hallazgo No. 11 Estructuración de proyectos

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

“El fin de la contratación pública en el estado social de derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general”

El Artículo 2° del Decreto 288 de 2004, señala como Objeto de FONADE:

“El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade, tiene por objeto principal ser Agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas”

El Artículo 3° del mismo Decreto establece como funciones de FONADE, entre otras:

“3.1. Promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales o internacionales.

3.2. Realizar las gestiones necesarias para garantizar la viabilidad financiera del Fondo y la de los proyectos que administra o ejecuta.”

El Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE indica que *“a través de sus líneas de Gerencia de Proyectos, Gerencia de Proyectos con Recursos Internacionales, Estructuración de Proyectos, Evaluación de Proyectos y Gestión de Proyectos, pone a disposición de entidades públicas y privadas su plataforma técnica, financiera, jurídica y administrativa para la materialización de las estrategias, objetivos y políticas sectoriales formulados por el Gobierno Nacional.*

FONADE se constituye en un Agente Estatal de Desarrollo, con una estructura adecuada para la ejecución de diferentes tipos de proyectos, los cuales son ejecutados eficientemente y de acuerdo con las necesidades propias de los mismos. De esta manera, FONADE con el personal idóneo y su estructura organizacional, apoya la ejecución de recursos de las Entidades que demandan eficiencia y calidad en la ejecución de sus políticas.”

Para tal fin, el Numeral 6.9.1 del Manual de Gerencia, dispone:

“El Comité de Negocios será el ente que apoyará a la Gerencia General, y recomendará la celebración de convenios para atender la línea de negocio de Gerencia de Proyectos.

El Comité de Negocios cumple entre otras las siguientes funciones:

- 1. Asesorar a la Gerencia General con relación a la celebración de convenios con entidades estatales, contratos con particulares para la celebración de contratos o convenios con sus clientes.*
- 2. Efectuar un análisis de las obligaciones que podría asumir FONADE frente a las entidades y personas contratantes. Con este fin la Subgerencia Técnica efectuará, con el apoyo de las demás áreas de la Entidad, una ponencia detallada ante el Comité de Negocios.*
- 3. Hacer las recomendaciones que sean necesarias para lograr la mayor eficiencia técnica, administrativa, jurídica y financiera para la ejecución de los convenios y contratos.*
- 4. Recibir información sobre la ejecución de los convenios, en particular cuando se requieran tramitar adiciones y/o prórrogas a los convenios.*
- 5. Recomendar la incorporación de cláusulas en convenios y contratos que permitan ejecutar los proyectos en forma oportuna y adecuada. Entre otras estipulaciones se tendrá en cuenta el alcance de las obligaciones de los comités que se determinen en los convenios, la debida atención de los pagos, el establecimiento de reglamentos operativos y las formalidades para los pagos, entre otras.*

La línea de negocio de gerencia de proyectos, persigue entre otros los siguientes objetivos:

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

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

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

En FONADE la Gerencia de un convenio se realiza en 4 fases fundamentales, a saber: negociación, planeación, ejecución y cierre y liquidación.

Respecto a la fase de negociación el numeral 7.1.1 del manual establece:

En la fase de negociación que adelanta FONADE, se busca garantizar que la firma del convenio permita un resultado en el que ambas partes obtengan el mayor beneficio. Mediante el proceso de negociación, se busca promover en el mercado objetivo la importancia y conveniencia de optimizar los mecanismos de aplicación de las normas de contratación, utilizando para ello la capacidad técnica, administrativa, legal y operativa de FONADE, minimizando con ello el grado de esfuerzo y gestión interno de cada uno de nuestros clientes.

En el proceso de negociación se adelantará la gestión que sea necesaria para disponer y analizar la información que aporte el cliente, que permita tener claridad sobre aspectos tales como:

- *Localización geográfica del o los proyectos a ejecutar, y del alcance del trabajo de campo que debe realizar el equipo de base de FONADE.*
- *Número y tipología de procesos de selección requeridos para seleccionar y contratar los proveedores de bienes y servicios.*
- *Número de contratos derivados a suscribir, ejecutar y liquidar.*
- *Número y tipología de proyectos a ejecutar en desarrollo del objeto del convenio.*
- *Volumen de pagos estimado durante la ejecución del convenio.*
- *Número (periodicidad) de informes de gestión que FONADE debe presentarle al cliente.*
- *Plazo de ejecución del convenio.*
- *Tamaño y perfil del equipo de base que requiere FONADE para ejecutar el objeto del convenio.*
- *Porcentaje de Imprevistos.*
- *Nivel de riesgo.*
- *Número, perfil y Rol de las entidades vinculadas de manera directa a la ejecución del o los proyectos.*
- *Fuente de los recursos para la ejecución del o los proyectos.*

Adicionalmente, en su numeral 6.8.3.1 Área de Estudios Previos, el manual señala:

- *“En coordinación con el Gerente del convenio, realiza los trabajos previos propios de la etapa precontractual hasta la recepción de las ofertas y desarrolla entre otras las siguientes actividades:*
- *Revisión del Proyecto que se pretende ejecutar y formulación de las recomendaciones que correspondan*
- *Recomendaciones para optimizar los recursos del convenio, procurando economías de escala al interior del proyecto y frente a las contrataciones requeridas para ejecutar los proyectos.*

- *Análisis de los riesgos de contrato. Entre otros se tendrán en la cuenta, factores climáticos, de orden público y diferencial cambiario. Será imperativo regular de manera expresa en los pliegos de condiciones las soluciones para cada uno de estos riesgos, de forma que no se genere el pago de mayores valores por parte de los clientes de FONADE.*
- *Análisis sobre la forma de pago y su correspondencia con el valor al que se pretende contratar.*
- *Verificación de la existencia y calidad de estudios, licencias y permisos.*
- *Revisión de las condiciones y precios del mercado. Para el efecto, se tendrá en cuenta los costos y valores existentes en el lugar del cumplimiento de la prestación y las condiciones de pago que propuestas a los oferentes.*
- *Elaboración de los pliegos de condiciones con criterios claros, objetivos, justos y completos; emitir aclaraciones y/o adendas a los pliegos y recibir las propuestas."*

Además, el numeral 6.8.3.2 Área de Procesos de Selección, trata el tema de la evaluación de las propuestas presentadas por los participantes en los procesos de selección con el fin de recomendar elegir al adecuado y realizar la suscripción del contrato de acuerdo con las condiciones señaladas en el pliego de condiciones y los parámetros y requerimientos establecidos para adelantar el proyecto; también la idoneidad del personal y la legalidad de la propuesta.

El Modelo de Contrato de Gerencia integral de proyectos en concepto del Consejo de Estado, número 11001-03-06-000-2008-00013-00 del 30 de abril de 2008, concluye que: *al celebrarse contratos de este tenor, el Contratista asume bajo su responsabilidad en su calidad de agente principal la ejecución de los mismos y para tal efecto, desarrolla por su cuenta y riesgo todas las actividades inherentes y necesarias para la consecución de los fines del proyecto y como contraprestación recibe el monto establecido como valor del contrato, lo cual, es una de las particularidades que difieren del modelo que tipifica la entrega y recibo de recursos en administración.*

A pesar de las anteriores disposiciones, lineamientos y obligaciones, en desarrollo del proceso auditor se detectaron entre otras las siguientes situaciones:

- Contrato 2133377

Celebrado entre FONADE y Municipio de Cotorra Departamento del Córdoba el 24 de octubre de 2013, *con objeto relacionado con la rehabilitación de dique al margen izquierdo del caño Bugre. Se aprobó prórroga del contrato teniendo en cuenta la suspensión del proyecto y el inicio de etapa de 'reconstrucción a raíz de estudios que realiza el contratista para estabilidad de las obras". Se prorroga hasta 31 de diciembre de 2016.*

- Contrato 2142241

Celebrado con el objeto de adelantar la *“fase 2 de la intervención Parque de la constitución Municipio de Girardot, construcción del parqueadero subterráneo, plazoleta y espacio público de acceso sector plaza de mercado”* con plazo inicial hasta el 31 de julio de 2015.

En marzo de 2015, la Alcaldía informa que se ha levantado una acción cautelar debido a que la excavación para el parqueadero subterráneo de la fase 1 del proyecto (a cargo del ente territorial) requiere un análisis de vulnerabilidad de las edificaciones existentes que se encuentran en el perímetro del parque.

En junio de 2015, comunica fallo de la acción cautelar en el sentido de *“2.1 NO acometer ni autorizar obra en sector de la carrera 9ª y 10ª ente calle 10 y 12 de esta ciudad...”* por tal razón en comité de seguimiento DPS del 28 de agosto de 2015 el proyecto fue cancelado por ser considerado inviable. Se suscribe acta de liquidación el 17 de agosto de 2016.

- Contrato 2133360

Contrato cuyo objeto corresponde a *“expansión y optimización de los colectores de aguas residuales del casco urbano del municipio de Lorica”, con plazo inicial hasta 31 de julio de 2014.*

A través del comité de seguimiento de 13 de abril de 2015 entre FONADE y DPS se cancela el proyecto en razón a que *“El alcalde manifiesta no tener recursos para realizar el cierre financiero del proyecto y solicita liquidar el convenio suscrito entre FONADE y la Alcaldía”* en consecuencia se realizó liquidación el 3 de junio de 2015.

- Contrato 2133628

Celebrado con la finalidad de realizar *“Adecuación, mejoramiento y mantenimiento de varias IPS pertenecientes a la red de salud del Norte ESE, Municipio de Cali-Valle del Cauca. El plazo inicial para la ejecución del mismo se pactó hasta el 31 de julio de 2014.*

El Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y FONADE aprobaron la cancelación del proyecto mediante Acta de Comité de Seguimiento de 20 de agosto de 2015, por las siguientes razones:

Teniendo en cuenta que se suscribió convenio interadministrativo con la Secretaría (sic) de Salud de Cali desde 5/11/2013 y ante la imposibilidad de sacar un proceso licitatorio a la fecha, tras dos declaratorias de desierta y los constantes (sic) incumplimientos de sus (sic) cronogramas, los tiempos establecidos (sic) para la adjudicación y ejecución del proyecto superan el plazo del convenio el cual

venció el 31/07/2015, aunado a la exigencia de la actualización de las nuevas necesidades de intervención física, como la de los precios a 2015 frente a los costos (sic) estructuración asignados en el 2013, haciendo que se presente un desbalance económico y técnico. Los recursos se reintegran (sic) a la bolsa de recursos de la ESTRATEGIA OPP". Se firma acta de liquidación el 20 de septiembre de 2016.

- Contrato 2133993

Contrato suscrito el 27 de noviembre de 2013 con el objeto de *realizar la Construcción, Acompañamiento, Postconstrucción, Estructuración y Fortalecimiento Institucional para el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado Centro Poblado de Naranjal del Municipio de Timaná - Departamento De Huila.*

Mediante comunicación No. OMAM.OF-993-13073, recibida por la Interventoría del contrato No. 2133993 el día 22 de mayo de 2014, el contratista de obra solicitó la suspensión de las obras del proyecto del municipio Timaná, teniendo en cuenta los siguientes motivos: el predio para la construcción de la Planta de Tratamiento de Agua Residual - PTAR para el centro Poblado de Naranjal no se encuentra a nombre del Municipio, y además el 30 de Abril de 2014 se presentaron para estudio, 51 actividades no previstas al área de estudios previos y a la fecha no se ha recibido respuesta, por lo cual no se puede intervenir el predio ni ejecutar las actividades no previstas para las obras proyectadas.

Según la Suspensión 2: *"A pesar de que ya se subsanaron algunas de las circunstancias que dieron origen a la suspensión acordada mediante Acta No. 01 del 03 de junio de 2014, se hace necesario lo siguiente: Reformulación técnica y financiera del proyecto por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT-, debido al cambio de propuesta para construir la Planta de Tratamiento de Agua Potable y la necesidad de adicionar recursos por ítems no previstos al contrato de obra.*

Por otra parte, se encuentra en estudio por parte del MVCT la propuesta económica para incluir dentro del componente del Alcantarillado a un sector de la Vereda "La Falda", el cual no fue inicialmente viabilizado y fue solicitado por parte de la Alcaldía Municipal de Timaná en comité celebrado el pasado 09 de junio de 2014.

En consecuencia, y debido a que aún no se superan los inconvenientes que dieron lugar a la suspensión No. 01 del 03 de junio de 2014 y además, por los acontecimientos ya mencionados, se solicita por parte de los contratistas de obra e interventoría, la prórroga No. 1 a la suspensión No. 1, para el contrato de obra No. 2133993, por un plazo de sesenta (60) días calendario; contados a partir del 01 de septiembre, y hasta el 30 de octubre de 2014, inclusive."

En total, el contrato fue objeto de 5 suspensiones y dos prórrogas. Se suscribe Acta de liquidación el 12 de julio de 2016.

- Contrato 2134167

Según el Acta de suspensión 2 "(...) Por otra parte, se encuentra en elaboración por parte del contratista el balance definitivo del proyecto, incluidos cambios de especificaciones y actividades de obra no previstas Una vez sea aprobado el balance definitivo, se debe surtir el trámite de reformulación del proyecto (en caso de ser necesario), ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio — MVCT.

- Contrato 2133110

Contrato cuyo objeto corresponde a la *"Construcción (Sic), Acompañamiento Postconstrucción (Sic), Estructuración y Fortalecimiento Institucional para la Ampliación y Optimización del Acueducto de los Corregimientos de Islas del Rosario, Palmira Y Tasajera, Municipio de Pueblo Viejo, Departamento De Magdalena' con un plazo inicial de 9 meses.*

El Acta de inicio se suscribe el 30 de octubre de 2013. El contrato presenta 5 suspensiones. Transcurren 2 años desde el acta de inicio hasta la suscripción del acta de terminación. Se suscribe acta de liquidación el 7 de octubre de 2016.

El Acta de suspensión No.1 indica: "En el desarrollo del contrato se encontraron dificultades para la ejecución del ítem Pilotes Hincados de los Tanques Elevados para los corregimientos de Islas del Rosario y Palmira, ya que desde la concepción del proyecto a la fecha de ejecución de las obras se presentaron asentamientos de comunidades las cuales se concentraron en cercanías a la zonas definidas para la construcción de dichos tanques elevados, se solicitó al contratista una vez el Diseñador aprobó el cambio de proceso constructivo de dichos pilotes presentara APU no previsto de los pilotes Pre excavados para aprobación de interventoría y posterior revisión y visto bueno de FONADE, este APU se encuentra para revisión de la entidad, y por tanto no se puede ejecutar sin aprobación.

Por otra parte, existen mayores cantidades de obra y otras actividades no previstas para lo cual se presentaron APUs nuevos, los cuales fueron revisados y aprobados por la interventoría y posterior entrega para revisión y visto bueno de FONADE, ya que estas actividades son necesarias para la ejecución de ítems contractuales.

Aprobados dichos APUs, se debe surtir el trámite de reformulación del proyecto, ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio — MVCT."

- Contrato 2151118 y 2151116

Contrato 2151118 suscrito el 06 de mayo de 2015, con el objeto “Adecuación y Mantenimiento de los Sistemas de Acueducto, Construcción del Sistema de Alcantarillado, Conexiones Intradomiciliarias y Sistema de Manejo de Aguas Residuales del Centro Poblado de Puerto Ospina del Municipio de Puerto Leguizamó, Departamento De Putumayo” con plazo inicial de 14 meses.

Cuando la ejecución del proyecto presentaba un avance físico del 55%, fue necesario suspender el contrato para tramitar reformulación técnica y financiera, la cual fue notificada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a FONADE el 8 de febrero de 2017. El contrato se suspendió el 22 de diciembre de 2015 hasta el 14 de febrero de 2017, sin embargo, dado el pronunciamiento del Ministerio se reinició el 8 de febrero de 2017. Tiempo transcurrido desde la suscripción a la fecha de auditoría 2 años, situación que incide en el correspondiente contrato de interventoría 2151116.

- Contrato 2151085 y 2151052

El Contrato 2151085 suscrito el 24 de abril de 2015 establece como objeto *Construcción y Acompañamiento Postconstrucción del Proyecto Integral de Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales del Centro Poblado Maracaibo y la Vereda Guapaya Bajo de Vista Hermosa, Meta, con un plazo inicial de 16 meses.*

En la ejecución del proyecto de acueducto y alcantarillado de Maicao y Guapaya Bajo- Municipio de Vista Hermosa, se presentó la necesidad de reformular ante el Ministerio De Vivienda, Ciudad y Territorio el alcance inicial del proyecto, para realizar la inclusión de nuevos beneficiarios, ajustes al diseño en las estructuras y revisión presupuestal. El 21 de diciembre de 2016 se remitieron observaciones por parte del Ministerio a FONADE las cuales vienen siendo evaluadas en mesas de trabajo en conjunto entre Ministerio, FONADE y el contratista. Este contrato estuvo suspendido desde el 7 de enero de 2016 hasta 01 de abril de 2017, situación que incide en el contrato de interventoría correspondiente 2151052. Tiempo transcurrido desde la suscripción 2 años.

- Contrato 2131760

Contrato suscrito el 19 de junio de 2013 entre FONADE y el Departamento del Vichada con el objeto de *Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar la ejecución del proyecto de construcción de Centros de Desarrollo Infantil en los Municipios seleccionados por el ente territorial, en el marco del Proyecto FND-ICBF, acorde con la atención integral a la Primera*

Infancia- Estrategia de Cero a Siempre por un valor de \$2.011.815.729,62 y un plazo inicial hasta el 14 de mayo de 2014.

En acta de suspensión 2 se indica: "Dada la necesidad de contar con recursos adicionales para ejecutar mayores cantidades de obra e ítems no previstos del proyecto, la Gobernación del Vichada, junto con FONADE realizó la gestión para que el DPS aportara dichos recursos; de tal manera se está realizando la gestión de la incorporación de los recursos al presupuesto de la Gobernación del Vichada, para que a su vez, esta entidad efectúe la adición correspondiente al contratista y se logre la construcción del 100% del CDI".

Acta de terminación el 30 de octubre de 2015 y acta de entrega del 7 de julio de 2016.

- Contrato 2124132

Suscrito el 19 de diciembre de 2012, establece como objeto Revisar, verificar, ajustar y complementar los estudios y diseños, verificación, gestión predial de licencias y permisos, viabilización del proyecto, construcción, acompañamiento post-construcción y estructuración y fortalecimiento institucional para diversos proyectos.

El contrato tiene alcance de 4 proyectos, el cuarto proyecto corresponde al acueducto de la Pampa- Municipio de Sabana de Torres, el cual no ha cumplido con el compromiso de realizar la entrega de los predios necesarios para construcción de las estructuras, en este orden de ideas el Ministerio de Vivienda Ciudad y territorio aún no ha aprobado la viabilización hasta tanto se cumpla el compromiso del Municipio. Este contrato se suspendió desde el 31 de julio de 2016 hasta el 4 de marzo de 2017. Tiempo desde la suscripción 4 años 5 meses.

Por otra parte, según información suministrada por FONADE, durante la vigencia 2016 se presentaron cancelación de los proyectos que ocasionaron la terminación anticipada de contratos derivados de los convenios 211041, 215077, 215113, 215075, 215099, 215108, 215054, 215124.

Las anteriores situaciones denotan debilidades en la gestión de FONADE, en las actividades, estudios y compromisos que asume al suscribir contratos y convenios en la línea de gerencia de proyectos, para determinar el mejor esquema bajo el cual un proyecto se pueda llevar a cabo a nivel técnico, financiero, legal, institucional y operacional.

Tales debilidades generan el uso continuo de la figura de suspensiones y prórrogas a contratos; adiciones, reestructuración técnica y financiera, inclusión de ítems no previstos y necesarios para la ejecución de las obras, situaciones que modifican las condiciones inicialmente pactadas. En ocasiones, generan la

cancelación de proyectos, así como gastos que afectan los resultados de FONADE y de los clientes y desgaste administrativo que redundan en la inoportunidad en el recibo de los bienes y servicios por parte de los beneficiarios finales.

Respuesta FONADE

1. Memorando No. 20172300121053 de fecha 2 de junio de 2017 suscrito por el Gerente de Convenio (...), a través del cual emite pronunciamiento a los contratos relacionados y que forman parte del Convenio Interadministrativo 213004 así:

CONTRATO	NOMBRE CORTO DEL PROYECTO
2133993	Timana – Huila
2134167	Suarez - Tolima
2133110	Pueblo Viejo - Magdalena
2151118 y 2151116	Puerto Leguizamón - Putumayo
2151085 y 2151052	Vista Hermosa - Meta
2124132	Pampa- Sabana Torres

2. Memorando No. 20172300122013 de fecha 5 de junio de 2017 suscrito por el Gerente de Convenio (...), a través del cual emite pronunciamiento respecto a las conclusiones de la Contraloría sobre los convenios interadministrativos de cofinanciación tripartitas Nos. 211041, 215077, 215113, 215075, 215099, 215108 y 215054, así como el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 215124 que val e la pena aclarar, es derivado del convenio marco 215090.
3. Memorando No. 20172700122363 de fecha 5 de junio de 2017 suscrito por el Gerente de Convenio (...), a través del cual emite pronunciamiento respecto a las conclusiones de la Contraloría sobre los contratos Nos. 2133377, 2142241, 2133360 y 2133628, derivados del Convenio Interadministrativo 212080 suscrito con el Departamento para la Prosperidad Social.
4. Respecto al contrato interadministrativo No.2131760 se reafirma lo indicado en respuestas anteriores, no obstante, se precisa y aclara lo siguiente:
 - Es de aclarar que el contrato interadministrativo 2131670 nunca fue suspendido, toda vez que se debía tramitar la adición de los recursos aportados por el DPS.
 - Mediante novedad contractual Prórroga 3, Modificación 1 y Adición 1, suscrita el 4 de julio de 2015, se adicionaron los recursos aportados por el DPS para contar con el cierre financiero de los contratos derivados de obra y ejecutar dichos proyectos al 100%. Así las cosas, la Gobernación adicionó dichos recursos a cada uno de los contratos derivados de obra.
 - A la fecha, el contrato derivado de obra No. 119 para la construcción del CDI en el Municipio de Cumaribo, suscrito entre el Departamento de Vichada y UNIÓN TEMPORAL CDI CUMARIBO, se encuentra liquidado desde el 27 de noviembre

de 2015 con un valor ejecutado de \$2.054.369.471,00 y el contrato derivado de obra No. 122 para la construcción del CDI en el Municipio de Puerto Carreño, suscrito entre el Departamento de Vichada y Grupo Empresarial ICASER S.A, se liquidó el 18 de octubre de 2016 con un valor ejecutado de \$1.953.803.273,00.

- En cuanto a la liquidación del contrato interadministrativo No. 2131670, el día 15 de mayo de 2017 con radicado de salida FONADE No. 20172200124501, fue remitida el acta a la Gobernación para el trámite de firmas y posterior envío a FONADE. (...)

En este orden de ideas, se aclara que no se comparten las conclusiones de la Contraloría en este punto, puesto que precisamente en virtud del seguimiento constante de Fonade en calidad de gerente de proyecto, se pudo detectar en algunos casos y a tiempo la inviabilidad de los proyectos por causas de fuerza mayor, medidas cautelares, zonas de conflicto, variación climática o incumplimiento de obligaciones a cargo del cliente o entidades beneficiarias de los proyectos no imputables a esta Entidad. Asimismo las modificaciones contractuales efectuadas fueron necesarias para la ejecución a cabalidad de los proyectos y tal como se evidencia en los soportes y consideraciones del Oficio No.20172900141921 **-Respuesta del oficio AG8-1 -096, Comunicación No. 5 de Observaciones Gestión y resultados**

Análisis de Respuesta

FONADE en su respuesta describe las razones por las cuales se efectúan las prórrogas y suspensiones de los mismos, sin embargo estos argumentos no desvirtúan la situación detectada por la comisión de auditoría en tanto los casos descritos evidencian debilidades en las actividades previas a la contratación, las cuales afectan e impiden obtener y verificar las condiciones necesarias para la ejecución de los distintos proyectos dentro de los términos y condiciones inicialmente planteadas, motivo por el cual se valida el hallazgo.

Hallazgo No. 12 Gestión de anticipos

De acuerdo con lo establecido en el Parágrafo del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993 *“en los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos...”*.

Por su parte, la Ley 1474 de 2011 en su artículo 91 relativo a Anticipos dispone, *“En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía”*.

La gestión de los proyectos a cargo de FONADE se realiza mediante la celebración de procesos contractuales en diferentes modalidades que incluyen

licitaciones públicas y convenios interadministrativos. Tanto en los procesos licitatorios como en los contratos de obra celebrados por las entidades territoriales soportados en los convenios interadministrativos, es factible pactar el pago de montos en calidad de anticipo, al que FONADE define como *“Recurso financiero público entregado por FONADE al contratista, quien se obliga a destinarlo en forma exclusiva a la ejecución del contrato, de acuerdo con el programa de inversión aprobado por la interventoría”*.

La disposición de entrega de anticipo se pacta en las cláusulas contractuales en las que se determina el porcentaje del valor del contrato a reconocer en tal calidad, y la forma como será amortizado. Usualmente la amortización se efectúa en consonancia con lo estipulado respecto a la forma de pago del contrato, la cual debe acatar las disposiciones contenidas en el Instructivo de pagos de FONADE.

Según términos contractuales el valor entregado como anticipo se amortiza con cada cuenta correspondiente a actas parciales mensuales de obra, en un porcentaje igual al entregado a título de anticipo, pero en todo caso su amortización total debe realizarse en la última acta parcial mensual de obra, lo anterior significa que, para el pago del acta final de obra, ya debe haberse amortizado la totalidad del anticipo entregado.

Disposición similar a la estipulada en el Instructivo de pagos de FONADE, en el que el numeral 4.1 relativo a Disposiciones para pago por concepto de anticipo, establece que *“se deben realizar las amortizaciones mensuales del porcentaje establecido por concepto del anticipo a cada una de las actas de obra parcial, lo que corresponde al mismo porcentaje del anticipo”*.

Los términos contractuales también hacen alusión a la necesidad de constituir a favor de FONADE una garantía, que puede consistir en una póliza de seguro que incluye en los amparos, el buen manejo del anticipo.

De acuerdo con información suministrada por FONADE, la entidad efectuó desembolsos por valor de \$174.705 millones en calidad de anticipo, de los cuales se han amortizado \$93.385 millones y existe saldo pendiente de amortización por valor de \$81.319 millones.

El equipo auditor realizó evaluación selectiva a la amortización de algunos anticipos encontrando las siguientes situaciones:

1. Contratos a los que se declaró caducidad:

En los contratos Nos. 2090446 y 2100024 se les declaró la caducidad, sin embargo, en los mismos no se incluyó estipulación alguna en lo relacionado con

los saldos pendientes de amortización del anticipo. FONADE indica que la reclamación se efectúa vía judicial.

2. Contratos en proceso judicial

En el caso de los contratos 2092649, 20720025, 2120856, 2070648, existen procesos judiciales en curso para dar por finalizada la relación contractual, procesos que según argumenta FONADE, incluyen en las pretensiones la devolución de los saldos pendientes de amortización.

3. Contratos en liquidación y contratista no ha presentado facturas

Los contratos Nos. 2133741, 2133606, 2133673 y 2133377 no registran valor amortizado a pesar de que algunos de ellos se giraron en las vigencias 2014, 2015 y 2016, con el argumento de que el contratista no ha presentado facturas de las actas parciales de obra; no obstante, la mayoría de los contratos se reportan en proceso de liquidación.

4. Contrato finalizado en acuerdo conciliatorio

El contrato 2071107 terminó de común acuerdo en proceso conciliatorio ante la Procuraduría de Neiva, sin embargo, los ítems sobre los que FONADE presentó demanda conciliatoria no incluyeron el valor pendiente de amortización del anticipo. El acuerdo conciliatorio fue pagado a FONADE en diciembre de 2011. Actualmente se informa que se adelantan mesas de trabajo en la entidad para determinar la procedencia de instauración de demanda para reclamarlo.

5. Contrato terminado y sin inicio de acción

El contrato 2101100 se encuentra en estado terminado y la entidad está definiendo la tasación, perjuicios y recopilación de material probatorio para determinar la procedencia de reclamar el valor del anticipo sin amortizar a través de acción civil.

6. Contratistas intervenidos

El interventor del contrato 2111315 fue intervenido por la Superintendencia de Sociedades y no puede cumplir sus obligaciones contractuales, entre ellas certificar el recibo de las obras. FONADE adelanta gestiones para contratar un nuevo interventor que cumpla esta labor y elabore el balance final del contratista de obra. El contratista de obra del contrato 2130443 fue intervenido por la Superintendencia de Sociedades; hasta tanto el juez del proceso de intervención autorice la devolución de los recursos de anticipo depositados en fiducia, se recuperarán los valores girados en tal calidad.

7. Contrato suspendido y sin facturación

El contrato No.2133443 se encuentra suspendido desde el 1º de diciembre de 2016 porque se requieren recursos adicionales, el avance de obra reportado alcanza el 83,7%, el contratista no ha presentado facturas.

8. Contrato con factura pagada y sin amortización

En el contrato 2131675 se giró anticipo en 2015, en abril 2016 el contratista presenta primera factura y no se registra amortización. La factura fue pagada por la Gobernación de La Guajira sin previa autorización de FONADE, ésta la ha requerido en varias ocasiones sin obtener respuesta. Ya finalizó el término del contrato de obra y del convenio, FONADE se encuentra revisando procedencia de acción judicial y ha solicitado iniciar los trámites de liquidación.

Los casos descritos evidencian incumplimiento de estipulaciones contractuales y de la labor de supervisión e interventoría, en tanto no se da cumplimiento al deber de los contratistas de presentar actas parciales de obra con periodicidad mensual a través de las cuales se legalicen los recursos entregados en calidad de anticipo, falta de gestión dada la omisión de FONADE en acudir al cubrimiento de las garantías que exige para el manejo de los anticipos cuando se dan terminaciones anticipadas de los contratos y omisión en la reclamación de los anticipos pendientes de amortizar a que hay lugar, cuando declara la caducidad o llega a acuerdos conciliatorios. En su lugar, opta por tomar acciones vía judicial que no garantizan seguridad ni oportunidad en la recuperación de los recursos.

Tales situaciones evidencian riesgos en el manejo de los recursos entregados en tal calidad, y que pueden derivar en su pérdida, disminución o recuperación tardía, condiciones que afectan su capacidad de gestión y su reputación frente a los clientes que hacen entrega de los mismos con miras a obtener bienes y servicios con calidad y oportunidad en aras de atender necesidades priorizadas.

El hallazgo se registra con posible connotación disciplinaria.

Respuesta FONADE

“El tema de amortización de anticipos de algunos contratos ha sido ampliamente explicado por esta entidad mediante memorando No. 20172900109573 de fecha 23 de mayo de 2017 – Respuesta AG8-1-92, en donde se relacionan las actividades realizadas por la entidad para la recuperación de los recursos o incluso se dan las explicaciones del caso a partir de cada uno de los antecedentes que inciden en cada caso concreto. No obstante, se realizan algunas precisiones adicionales:

1. Respecto a la observación realizada por la Contraloría sobre los Contratos Nos. 2090446 y 2100024 en donde cita:

"(...) En los contratos Nos. 2090446 y 2100024 se les declaró la caducidad, sin embargo en la misma no se incluyó estipulación alguna en lo relacionado con los saldos pendientes de amortización del anticipo. FONADE indica que la reclamación se efectúa vía judicial (...)", Vale la pena aclarar que en cada una de las resoluciones, mediante las cuales fue declarada la caducidad de los Contratos No 2090446 y No 2100024, con relación al anticipo, se estableció:

Contrato No 2090446: En las consideraciones de la Resolución No. 2874 del 22 de noviembre de 2010, (página 1- Párrafo 4) se señala:

"En desarrollo de lo previsto en el pliego de condiciones y en el contrato, FONADE entregó al contratista, a título de anticipo, el 30% del valor del contrato, esto es, la suma de \$1.911 900.011 equivalentes al 30% del valor inicial del contrato y el 30% del valor de la adición celebrada el 11 de febrero de 2010, de los cuales, de conformidad con la información remitida por la Subgerencia Técnica de FONADE mediante comunicación No. 20102310269761 del 22 de noviembre de 2010, se han amortizado a la fecha la suma de \$351.846.384 en las dos actas de recibo parcial de obra cobradas por el consorcio. No obstante — informa la citada dependencia — el valor ejecutado en obra y no facturado a 15 de noviembre de 2010 equivale a \$1.580 230 551 con lo cual "se concluye que el valor total del anticipo se encuentra actualmente representado en obra construida".

Contrato 2100024: En las consideraciones de la Resolución No. 1143 del 22 de agosto de 2011, (página 7) se señala:

"De acuerdo con la información aportada por la interventoría, el siguiente es el estado del contrato al momento de la terminación del plazo contractual.

2.3 Manejo del anticipo

En el siguiente cuadro se resume el estado del anticipo del contrato:

Del valor total del anticipo fueron amortizados \$1.669.807.660 M/Cte, que corresponde al 72,41% del valor que fue utilizado por el contratista. Queda entonces un saldo pendiente por amortizar por valor de \$636.274.243 M/Cte, que hace necesario afectar el amparo de anticipo, así como también la suma de \$120.590.012,18 M/Cte no invertidos por el contratista en el contrato y que aún no ha sido devueltos a FONADE, según el último extracto bancario de la cuenta apodado por la interventoría.

Como se anotó en el numeral 2.2 de este documento, existe también un saldo a favor del contratista por valor de \$354.075.567 M/Cte. que aún no ha sido facturado (Acta de corte N° 14), y que, en cumplimiento de lo estipulado en la cláusula cuarta de la minuta de reinicio, modificación prórroga y adición suscrita el 04-Abr-2011, deberá amortizar parte del anticipo pendiente."

2. *En el mencionado memorando No. 20172700122363 de fecha 5 de junio de 2017 suscrito por el Gerente de Convenio (..), se refiere a los anticipos de algunos contratos derivados del Convenio Interadministrativo 212080 suscrito con el Departamento para la Prosperidad Social.”*

Análisis de respuesta

Las explicaciones de FONADE no contradicen lo observado respecto a la falta de gestión de la entidad en el control y seguimiento a la ejecución de los recursos entregados en calidad de anticipo, ni en la debida y oportuna gestión para su recuperación a través de los mecanismos establecidos contractualmente para exigir su devolución o legalización – póliza de buen manejo de anticipo.

Se giraron anticipos que no han sido amortizados o que han sido amortizados parcialmente; no obstante, la entidad no gestiona oportunamente el pago o devolución de los recursos para lograr el resarcimiento de los daños causados, con el agravante de que en algunos casos las pólizas no son exigibles.

Aunque en la mayoría de justificaciones FONADE argumenta que iniciará acciones judiciales, estas podrían considerarse inoportunas o improcedentes y llevan implícito el riesgo de pérdida, razón por la cual no garantizan totalmente la recuperación de los recursos. Adicionalmente a que en algunos procesos se omite incluir en las peticiones, pretensiones o reclamaciones, los saldos pendientes de amortización a cargo de los contratistas.

La entidad en su respuesta evidencia situaciones presentadas en el desarrollo de los contratos como incumplimiento de las obligaciones adquiridas por los contratistas de obra e interventoría, pérdida de competencia de la entidad para suscribir acta de terminación y/o liquidación, contratos en estado terminado sin presentar los documentos exigidos para pago, situaciones que permiten confirmar la falta de control y seguimiento oportuno y diligente de FONADE a través de las interventorías y de los supervisores o interventores del área técnica.

Se detectó desorden generalizado en la información suministrada a la comisión de Contraloría en tanto ésta no incluyó contratos que en la vigencia auditar contaban con inconvenientes con los anticipos, la información no da total cuenta de la correcta inversión del anticipo ni de la calidad de los bienes y servicios recibidos, los cuales en ocasiones presentan contradicciones, entre otros.

Así las cosas es claro que ante la finalidad perseguida a través de la actividad contractual, como es la satisfacción del interés general, la entidad contratante, ante el incumplimiento del contratista está en la obligación de aplicar el poder coactivo sancionatorio que le otorga la ley y el texto del contrato, el cual debe aplicar conforme a la gravedad del incumplimiento, de tal manera que ante un

incumplimiento parcial, que no ocasione o evidencie la paralización del contrato, procede la aplicación de multas, pero si el incumplimiento conlleva a la paralización del contrato y a la imposibilidad de su ejecución, así como la causación de daños irreparables a la entidad, se debe proceder a decretar su caducidad. Actividades que no fueron efectuadas por FONADE de manera diligente y oportuna.

No se evidencia que las actividades realizadas en ejercicio de control y seguimiento, se efectuaran con observancia de los principios que rigen la actividad contractual entre los que se encuentra el de responsabilidad, el cual impone la obligación de buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de los fines del contrato y proteger los derechos de la entidad y del contratista; así como de que sus actuaciones estén presididas por las reglas de administración de bienes ajenos, obligación que en este caso estaba en cabeza de FONADE, lo cual no se observó oportuna y diligentemente si se tiene en cuenta que como se ha señalado, no adelantó ninguna gestión tendiente a hacer posible la amortización o legalización del anticipo a lo cual estaba obligado en virtud de lo dispuesto en las normas citadas, como responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual

Concluyendo, en las situaciones expuestas, la conducta cuestionada a FONADE consistió en no haber adelantado en forma oportuna las gestiones necesarias para exigir a los contratistas la amortización o legalización de los saldos de anticipos pendientes, y en consecuencia hacer efectivas las garantías del contrato, una vez evidenciadas las anomalías y dificultades en la ejecución y cumplimiento de los mismos.

Por los argumentos anteriormente expuestos se mantiene el hallazgo, se retira la posible connotación disciplinaria considerando que esta gestión será abordada en una actuación fiscal posterior por parte de la CGR.

Hallazgo No. 13 Plazo de ejecución de proyectos.

LEY 489 DE 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional estable en su Capítulo II: *"Principios y finalidades de la función administrativa Artículo 3". Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia."*

En concordancia con lo anterior el Manual de Gerencia de proyectos de FONADE en su acápite 6.10.3 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GERENCIA DE PROYECTOS señala:

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

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

A su turno, en el numeral 7.1.1 NEGOCIACIÓN DE CONVENIOS establece:

“En la fase de negociación que adelanta FONADE, se busca garantizar que la firma del convenio permita un resultado en el que ambas partes obtengan el mayor beneficio. Mediante el proceso de negociación, se busca promover en el mercado objetivo la importancia y conveniencia de optimizar los mecanismos de aplicación de las normas de contratación, utilizando para ello la capacidad técnica, administrativa, legal y operativa de FONADE, **minimizando con ello el grado de esfuerzo y gestión** interno de cada uno de nuestros clientes. (negrita fuera de texto)

En el proceso de negociación se adelantará la gestión que sea necesaria para disponer y analizar la información que aporte el cliente, que permita tener claridad sobre aspectos tales como:

- Localización geográfica del o los proyectos a ejecutar, y del alcance del trabajo de campo que debe realizar el equipo de base de FONADE.
- Número y tipología de procesos de selección requeridos para seleccionar y contratar los proveedores de bienes y servicios.
- Número de contratos derivados a suscribir, ejecutar y liquidar.
- Número y tipología de proyectos a ejecutar en desarrollo del objeto del convenio.
- Volumen de pagos estimado durante la ejecución del convenio.
- Número (periodicidad) de informes de gestión que FONADE debe presentarle al cliente.
- **Plazo de ejecución del convenio.**
- Tamaño y perfil del equipo de base que requiere FONADE para ejecutar el objeto del convenio.
- Porcentaje de Imprevistos.
- Nivel de riesgo.
- Número, perfil y Rol de las entidades vinculadas de manera directa a la ejecución del o los proyectos.
- Fuente de los recursos para la ejecución del o los proyectos.”

Adicionalmente en el numeral 7.2.2.2.c Seguimiento al cumplimiento de plazos y obligaciones contractuales. Señala: Atendiendo los lineamientos de la Gerencia General, así como las disposiciones contenidas en el Estatuto de Contratación Pública, es muy importante dar estricto cumplimiento a las cláusulas pactadas en todos los contratos suscritos por FONADE y especialmente aquellas relacionadas con el control de ejecución,

plazos de entrega, cantidad y calidad de producto, oportunidad en el cumplimiento de obligaciones, entre otras (...)

(...)Además se dictan las siguientes directrices en materia de seguimiento contractual:

Es responsabilidad de los supervisores, interventores y Gerentes de proyectos, verificar el respectivo seguimiento y control del cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones del contratista y de FONADE.

Analizada la información de contratación suministrada por la entidad, se determina que en 985 contratos que corresponden 41,4% del total de los reportados por FONADE, el plazo de ejecución final de los proyectos supera del 100% al 9.000%, al plazo inicialmente acordado, situación que evidencia debilidades en la gestión adelantada en la gerencia de proyectos por parte de FONADE al momento de adquirir obligaciones en la etapa de negociación de convenios, al establecer plazos muy inferiores a los que realmente amerita la complejidad de los proyectos. (Ver anexo 1)

Tales debilidades derivan en la práctica recurrente de la figura de prórrogas y suspensiones que generan gastos administrativos no previstos que finalmente afectan los resultados de FONADE, así como falta de oportunidad en la aplicación de recursos públicos con el consecuente impacto social que de ello se deriva, considerando que FONADE en su misión contempla "(...) estructurar y ejecutar con calidad y oportunidad proyectos estratégicos dirigidos a transformar vidas en beneficio de las entidades territoriales y de las regiones".

Respuesta FONADE

En atención a la observación No. 8 a cargo de la Subgerencia Técnica de la Entidad relacionada con "plazo de ejecución de los proyectos", se realizan las siguientes precisiones y consideraciones de carácter general para que sean tenidas en cuenta en la valoración realizada por la Contraloría:

FONADE es una empresa industrial y comercial del Estado, y dentro de su objeto se encuentra la intervención en cualquiera de las etapas del proyecto a través de nuestras diferentes líneas de negocio con las obligaciones que de ellas se deriva. Es así que las obligaciones derivadas de la línea de gerencia de proyectos son diferentes a las derivadas de la línea de gestión, ya que en el marco de la primera FONADE efectivamente responde por los resultados de los productos contratados a su cuenta y riesgo; no sucede lo mismo con las líneas de gestión y evaluación de proyectos en donde FONADE no asume obligaciones de resultado y actúa simplemente como un mandatario, teniendo a cargo una obligación de medio.

Es importante señalar que de las 985 muestras señaladas por la Contraloría en su mayoría (500), obedecen a los convenios suscritos con el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, cuya finalidad es la ejecución de obras en los municipios

definidos por esta Entidad y en donde FONADE no realiza la contratación de las obras, por cuanto, estas se encuentran a cargo del ente territorial, el rol de FONADE se limita a la supervisión de las obras a través de la contratación de las correspondientes interventorías; en este sentido la celebración de prórrogas, suspensiones y demás modificaciones son solicitadas directamente por las entidades territoriales que realizaron la contratación de las obras y que afectan los contratos de interventoría.

Adicionalmente es importante tener en cuenta que algunos proyectos se realizan en zonas de consolidación, lo que tiene incidencia en la ejecución de los proyectos en los tiempos inicialmente establecidos por cuanto los hechos de conflicto armado son ajenas a los directamente responsables de los proyectos.

Por otro lado, existen otros proyectos que dada su especialidad dependen en gran medida de factores climáticos.

Por último, muchos de las prórrogas de algunos de los contratos celebrados obedecen a requerimientos especiales del cliente, quien a pesar de ser el beneficiario de los productos solicita la ampliación de algunos alcances inicialmente establecidos, lo cual incide en el plazo de ejecución.

Ahora bien, frente a la aplicación de la fórmula del plazo, realizada por la Contraloría, consideramos que la misma debe ser aplicada a partir del porcentaje (%) de incidencia de las prórrogas sobre el plazo inicialmente estipulado y no el cálculo que se observa en la base, en el cual se tiene en cuenta el plazo final del contrato versus el plazo inicial, porque allí no se observa la variación de prórrogas.

Para la sustentación de la variación de los plazos en los 985 registros señalados por la contraloría, se adjunta la base de datos en matriz Excel y se incluyen dos columnas tituladas: “sustentación de la variación” y “soportes”. Los anexos se encuentran en 8 CD’s discriminados de la siguiente manera de acuerdo a lo reportado por cada gerencia de unidad así:

Análisis de Respuesta

FONADE en su respuesta señala que de los contratos señalados , 500 “obedecen a los convenios suscritos con el Departamento para la prosperidad Social – DPS, cuya finalidad es la ejecución de obras en los municipios definidos por esta Entidad y en donde FONADE no realiza la contratación de las obras, por cuanto, estas se encuentran a cargo del ente territorial, el rol de FONADE se limita a la supervisión de las obras a través de la contratación de las correspondientes interventorías; en este sentido la celebración de prórrogas, suspensiones y demás modificaciones son solicitadas directamente por las entidades territoriales que realizaron la contratación de las obras y que afectan los contratos de interventoría.” No obstante, los plazos y condiciones señalados en los contratos efectuados por los entes territoriales se sujetan a los plazos y condiciones establecidos en el contrato interadministrativo suscrito entre FONADE y el ente territorial; que a su vez debe efectuarse de conformidad con las

obligaciones adquiridas en el convenio suscrito entre FONADE y el cliente sobre el servicio de gerencia integral de los proyectos.

Adicionalmente manifiesta que algunos proyectos se realizan en zonas de consolidación, existen otros proyectos que dada su especialidad dependen en gran medida de factores climáticos. Por último, muchos de las prórrogas de algunos de los contratos celebrados obedecen a requerimientos especiales del cliente, quien a pesar de ser el beneficiario de los productos solicita la ampliación de algunos alcances inicialmente establecidos, lo cual incide en el plazo de ejecución. Para tal fin presenta los soportes de suspensiones y prórrogas suscritas en los proyectos mencionados.

La jurisprudencia ha resaltado que la adecuada planeación en la etapa precontractual, selección del contratista, y una oportuna y diligente supervisión a la ejecución contractual, es fundamental para el correcto y normal desarrollo de los cometidos involucrados en la contratación estatal.

El uso de las figuras de prórrogas y suspensiones, aunque autorizadas por la ley, influye en el plazo y en el término o la fecha determinada en el contrato para el cumplimiento de la obligación principal.

Es de advertir que el uso recurrente de las medidas excepcionales de prórrogas y suspensiones, pueden evidenciar desatención de la Administración a los estrictos deberes de conducta que exige el desarrollo de la fase preparatoria y de planeación del contrato, descuido que desencadena dificultades en la ejecución, ya sea por ausencia de requisitos indispensables, como serían licencias y permisos ambientales o de construcción, o por la falta de los terrenos indispensables para las obras por demoras en su adquisición.¹⁰²

Así las cosas, el uso de estas figuras no está concebida como un mecanismo que exonere a la entidad estatal de su deber de planeación, ni el deber del contratista de cumplir cabalmente sus obligaciones. Su finalidad como figuras excepcionales es preservar el vínculo contractual cuando surgen eventos de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impidan temporalmente la ejecución del negocio jurídico, en un margen de tiempo proporcional y razonable según cada caso.

La tarea de la Administración en la contratación estatal es velar por la protección del interés público propio en los contratos estatales, que compromete en el caso de FONADE, la satisfacción de necesidades prioritarias de la comunidad, dicha finalidad entonces, exige que los plazos fijados para su ejecución sean respetados en los términos pactados.

¹⁰² Casos detectados observación estructuración de proyectos
Respuesta requerimiento 90

La situación detectada por la Contraloría evidencia una variación significativa y recurrente de los plazos que la misma entidad pacta como los suficientes y necesarios para el cumplimiento del objeto allí contemplado como necesidad a satisfacer por parte del cliente, y cuya población beneficiaria exige que estas actividades sean atendidas de manera oportuna y con la calidad requerida para tal fin.

Atendiendo lo expuesto el hallazgo se valida como fue comunicado.

Hallazgo No. 14 Gestión de Costos Convenio No.212071

FONADE y el Servicio Geológico Colombiano –SGC- suscribieron el convenio No.212071 con el objeto de “adelantar estudios semidetallados (escala 1:50.000 y 1:25.000), geofísicos, geoquímicos y geológicos y otras actividades orientadas a aumentar el conocimiento sobre el potencial mineral de las áreas estratégicas”. El Parágrafo Segundo de la Cláusula Cuarta del citado convenio, estableció que “En el evento de prórroga o modificación del convenio las partes revisarán el importe del costo adicional por los costos de gerencia del convenio”. A su vez, el Parágrafo Primero de la Cláusula Sexta relativa al plazo de ejecución y vigencia del Convenio estableció “El plazo de ejecución del convenio podrá ser prorrogado y/o modificado de mutuo acuerdo entre las partes, previa revisión o ajuste del costo de gestión a favor de FONADE...”

El análisis de la ejecución del Convenio permitió establecer que el plazo inicialmente pactado fue de 1 año, comprendido entre el 20 de diciembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2013 es decir 376 días, no obstante, mediante 9 otrosíes el Convenio fue prorrogado por 1.186 días, determinando como plazo final el 31 de marzo de 2017.

Ante esta situación, se evidenció que en el momento de efectuarse las prórrogas no se modificaron las condiciones de la cuota de gerencia, tal y como está contemplado en el Parágrafo Segundo de la Cláusula Cuarta y el Parágrafo Primero de la Cláusula Sexta del convenio, situación que afectó la rentabilidad del negocio ya que por efecto de la ampliación del plazo del convenio, se debieron efectuar pagos adicionales a los proyectados por concepto de gastos administrativos y equipo de gerencia con cargo a recursos propios de FONADE, que no se recuperan mediante la correspondiente cuota de gerencia.

Lo anterior tiene fundamento en el hecho de que cuando se efectuó la estimación y determinación de la cuota de gerencia mediante la evaluación de los costos asociados a la ejecución del convenio y la utilidad esperada, el valor correspondiente a los costos por concepto de pagos del equipo de gerencia ascendió a \$882.014.000 para un plazo estimado de 18 meses. Sin embargo, si se

tiene en cuenta la prestación de servicios del equipo de gerencia en el tiempo prorrogado, con corte a 31 de diciembre de 2016 fueron pagados por este concepto un total de \$1.735.664.855, es decir \$853.650.855,00 más de lo estimado para este costo en las proyecciones iniciales.

Esta situación implica que, teniendo en cuenta solamente los costos del equipo de gerencia incluidos en la estructura de costos del convenio, su ejecución representó a 31 de diciembre de 2016, un resultado negativo para FONADE. Lo anterior sin tener en cuenta que el convenio a la fecha de corte evaluada, aún sigue vigente.

En la misma línea se evidenció que la utilidad estimada incluida en la cuota de gerencia cobrada al cliente en la estructuración financiera del convenio ascendió a \$379.113.906, es decir el 44% de los gastos adicionales por concepto del equipo de gerencia del convenio.

Esta situación obedece a deficiencias en la estructuración financiera del convenio y a la omisión en la aplicación de lo establecido en la cláusula 4 mismo, frente a los mayores gastos generados para FONADE provocados por las prórrogas pactadas, afectando finalmente la rentabilidad del negocio. Más aún si se tiene en cuenta que los costos objeto del hallazgo no se ven reflejados en el balance económico del convenio debido a que la entidad los imputa directamente a sus gastos de funcionamiento y no al convenio.

Respuesta de FONADE

FONADE presentó la respuesta a la observación con el oficio No.: 20172500137081 del 26 de mayo de 2017 en los siguientes términos:

“El proceso de estructuración del mencionado convenio 212071, llevó a cabo una etapa que se realizó de manera previa a la firma misma del convenio 212071. Este proceso se inició con la firma del memorando de entendimiento 019 de 2012 entre FONADE y el Servicio Geológico Colombiano el 9 de agosto de 2012, cuyo objeto fue “FONADE y el SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO manifiestan su intención de coordinar actividades dentro del ámbito propio de sus competencias, para revisar y analizar en detalle los insumos que se disponen, identificar y levantar mejor nivel de información adicional, elaborar plan de trabajo y evaluar la mejor alternativa para sacar adelante la estructuración y ejecución del proyecto de inversión “Adelantar estudios semi-detallados (escala 1:50.000 y 1:25.000) geofísicos, geoquímicos y geológicos orientados a aumentar el conocimiento sobre el potencial mineral de áreas estratégicas”, procurando con ello establecer reglas claras de juego que faciliten la negociación y celebración del contrato interadministrativo respectivo, y propiciando altos niveles de satisfacción entre las partes”. Es de aclarar que en Colombia no existía una experiencia previa de adquisición de datos geofísicos a la escala del proyecto en cuestión, siendo FONADE pionero en el tema, lo que de cierta manera hizo que fuera impredecible determinar los plazos exactos de la ejecución a pesar de la buena planeación del proyecto.”

Las actividades del memorando de entendimiento mencionado fueron las siguientes:

"a) Conformación conjunta de un comité coordinador (FONADE y SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO) compuesto por profesionales especializados en el tema y área que aborda el proyecto objeto de la solicitud del SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO.

b) Realización de reuniones, sesiones de trabajo, y visitas a los sitios contemplados a intervenir según el alcance de la solicitud presentada por el SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO, requeridas para el desarrollo y obtención de los objetivos previstos en el numeral dos (2) del presente Memorando de Entendimiento.

c) Evaluación de documentos, información o estudios que hayan sido producidos, recaudados o conocidos por cualquiera de las partes en desarrollo de sus funciones, considerados como insumo esencial y prioritario para el desarrollo de las tareas que se deriven para el cumplimiento de los objetivos previstos en el numeral dos (2) del presente Memorando de Entendimiento.

d) Realización de reuniones o sesiones de trabajo destinadas a instruir e informar, sobre el cumplimiento de las tareas definidas en el cronograma construido para tal fin por el comité coordinador, según el numeral siete (7) del presente Memorando de Entendimiento.

e) Actualización de documentos con el fin de mejorar el nivel de información ya producida o elaboración de nueva información requerida como insumo esencial y prioritario para el desarrollo de las tareas que se deriven para el cumplimiento de los objetivos previstos en el numeral dos (2) del presente Memorando de Entendimiento."

En el marco de la ejecución de este memorando de entendimiento, con el fin de reducir los riesgos de la ejecución del proyecto, FONADE y el Servicio Geológico Colombiano convocaron a una reunión a los principales proveedores de servicios de aerogeofísica a nivel mundial, la cual se realizó el 11 de septiembre de 2012 en los auditorios de FONADE y donde fue posible escuchar de primera mano las sugerencias técnicas, logísticas y de estimaciones de tiempos para la ejecución de los servicios.

En cuanto estuvo terminada esta fase previa, el Convenio 212071 se suscribió y dio inicio el 20 de diciembre de 2012.

Con base en los documentos mencionados, FONADE confeccionó los estudios previos de la contratación, que a su vez incorporaron la comunicación con radicado 20132320006533 de la Gerencia del Convenio 212071, donde se dio la estimación de tiempos requeridos para la contratación de los productos necesarios para la ejecución del proyecto.

En el desarrollo de la ejecución de los contratos de aerogeofísica se han presentado en particular dificultades fundamentales, no imputables a FONADE o a su cliente, que han afectado los plazos en el tiempo, situaciones que han dado lugar a que se prorrogue el Convenio 212071, las cuales se describen a continuación:

1. **GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY:** Se tuvieron cuatro incidentes de disparos por grupos al margen de la Ley a las aeronaves de los contratistas durante el año 2014 y 2015 (a cada uno de los tres contratistas le correspondió al menos un incidente), lo cual hizo que se extremaran las medidas de seguridad con la implementación de estrategias de vuelo especiales para mitigar los riesgos, medidas adicionales de socialización y medidas de blindaje de algunas aeronaves para acometer los levantamientos. El impacto de esta situación se reflejó en retrasos considerables de cada contratista, no solo por las refacciones de las aeronaves impactadas en el exterior, sino por procesos adicionales de salida e importación temporal nuevamente al país. De la misma manera, las pólizas de seguros que amparan las mismas aeronaves tomaron tiempos aún mayores en sus estudios y expedición.

2. **ACCIDENTE:** Se produjo un accidente aéreo de uno de los contratistas en el departamento de Santander el 3 de mayo de 2014 por malas condiciones climáticas, lo cual tuvo como efecto una mayor exigencia de medidas de seguridad por parte de la autoridad aeronáutica colombiana (Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil en Colombia) para proveedores extranjeros (hasta 2015 solo se tenían aeronaves y tripulantes extranjeros y a partir de ese momento se exigieron tripulantes colombianos). El impacto de esta situación fue que la Aerocivil promulgara recomendaciones y restricciones a las aeronaves extranjeras de pistón, las cuales no fueron autorizadas a volar en las zonas de alta montaña, impactando de manera importante la disponibilidad de aeronaves de todos los contratistas para volar aproximadamente el 50% del proyecto. Ante esta situación, debieron emprender trámites adicionales de nacionalización y matrícula de aeronaves en Colombia para poder operar como aeronaves nacionales. Es de anotar que la adaptación y conversión de aeronaves a las especificaciones de aerogeofísica y su correspondiente homologación por parte de la Aerocivil es un proceso que en promedio toma nueve meses y que impactó de manera significativa los rendimientos de la operación.

3. **EXIGENCIAS SOBRE LAS TRIPULACIONES:** La autoridad aeronáutica extremó las medidas de seguridad con respecto a las tripulaciones extranjeras, lo cual obligó a contar con comandantes colombianos, con conocimiento de los Andes en cada una de las aeronaves. Esta medida pudo cumplirse haciendo una combinación de pilotos colombianos con pilotos extranjeros, lo cual redundó en tiempos sustancialmente mayores para poder realizar la operación. Esta situación implicó el entrenamiento de pilotos colombianos en la operación de aerogeofísica para contar con las destrezas y los conocimientos de este tipo de operación de alta complejidad, antes llevada a cabo solo por extranjeros. El proceso fue bastante dispendioso, principalmente por la falta de tripulaciones colombianas con el entrenamiento mínimo y la disposición a los riesgos que demanda esta operación.

4. **TRÁMITES NACIONALES PROVEEDORES EXTRANJEROS:** La autoridad aeronáutica extremó los controles sobre la operación de proveedores extranjeros de vuelos especiales, de manera que los contratistas se vieron obligados a retirar sus aeronaves al cabo de un año de operación. Es de anotar que el proceso de ingreso de una aeronave al país puede tomar un promedio de cinco a ocho meses, mientras se cumplen todos los

requisitos del Reglamento Aeronáutico Colombiano y de la Circular Informativa No. 5103-082-038 de la Aerocivil del 23 de octubre de 2015.

5. **CONDICIONES CLIMÁTICAS:** Las condiciones climáticas en 2014, 2015 y 2016 tuvieron situaciones atípicas, con temporadas secas más cortas de lo normal y con una importante incidencia de vientos cruzados y turbulencias severas en varios de los bloques en ejecución. Es importante aclarar que la operación solo puede darse con condiciones óptimas de meteorología, lo cual aumentó considerablemente el requerimiento de tiempo de ejecución.

6. **NEGOCIACIONES EN EL PROCESO DE PAZ:** El proceso de paz llevado a cabo por el Gobierno Colombiano con las FARC estableció unas zonas restringidas sobre las zonas veredales y campamentarias, por lo que los contratistas debieron hacer gestiones adicionales ante el Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación del Cese del Fuego Bilateral y definitivo de Naciones Unidas y en visitas a las oficinas regionales de este organismo para poder realizar la operación en dichas zonas. El impacto es que estas zonas de los departamentos de Cesar, Guajira, Cauca y Tolima debieron ser aplazadas por varios meses hasta contar con la aprobación del citado ente.

Las dificultades anteriores eran imprevisibles al momento de iniciar el proyecto, especialmente porque, como se mencionó anteriormente, en Colombia no se tenía este tipo de experiencia de levantamientos a la escala y especificación de lo contratado.

Es importante resaltar que cada una de las prórrogas del convenio 212071 han sido convenidas bajo un acuerdo de voluntad entre las partes y teniendo en cuenta el régimen aplicable a la Entidad, previas reuniones realizadas con la participación del Gerente General de FONADE de su momento y del Director General del Servicio Geológico Colombiano donde se realiza la presentación de los avances y dificultades que se presentan en la ejecución. Teniendo en cuenta los problemas externos que afectan los tiempos, en estas reuniones se realizan las revisiones y recomendaciones correspondientes y se trata la factibilidad de realizar las prórrogas y bajo qué condiciones se realizan las mismas. La solicitud de prórroga en cada caso se formalizó con un oficio posterior a dichas reuniones.

Para el caso de la prórroga realizada en 2016, para ilustrar el procedimiento, se adjunta copia de la ayuda de memoria de dicha reunión (octubre 21 de 2016) y el oficio donde FONADE hace la respectiva solicitud posterior a la reunión (oficio 20162500292061 del 27 de octubre de 2016).

En cuanto a la estimación inicial de los costos del personal de la gerencia por valor de \$882.014.000 por 18 meses, es importante aclarar que en este valor no están incluidos los gastos de viaje de los contratistas que suman \$480.600.000 para un total estimado inicialmente de \$1.362.614.000. Dichos valores estaban incluidos dentro de la cuantificación de la cuota de gerencia, como se puede apreciar en la matriz de costeo del convenio anexo a la presente comunicación.

El valor de la cuota de gerencia para este convenio es \$2.733.426.300,00, que fue pagada en su totalidad en el transcurso del primer año del convenio. La cuota de gerencia

estaba estimada para cubrir un personal de nueve personas, incluyendo el gerente del convenio y la supervisión para cinco proyectos (tres de aerogeofísica y dos de muestreo geoquímico). FONADE ajustó los costos de la gerencia a partir del 31 de agosto de 2016, por finalización de un contrato de aerogeofísica y de los dos de muestreo geoquímico, dejando únicamente un equipo de tres personas.

Bajo esta consideración la diferencia entre lo recibido como cuota de gerencia y lo realmente ejecutado por FONADE en su equipo de gerencia hasta el 31 de diciembre de 2016 de este convenio es:

*\$2.733.426.300,00 (Cuota de gerencia desembolsada en 2012)
- \$1.735.664.855,00 (Costos de la gerencia hasta 31/12/2016)
\$ 997.761.445,00.*

En conclusión, nos permitimos manifestar frente a su solicitud que durante la ejecución del convenio los recursos de la cuota de gerencia se han mantenido en FONADE. Por otra parte, FONADE y el Servicio Geológico Colombiano en ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad y teniendo en cuenta el régimen privado de FONADE, se acordó la no incrementación de la cuota de gerencia en las prórrogas suscritas, soportado en que efectivamente las causas que ocasionaron los retrasos en la ejecución no son incumplimientos imputables a FONADE ni al Servicio Geológico Colombiano, sino a factores externos que se salen de la órbita de control de la Entidad y que son completamente ajenos a la responsabilidad de FONADE o de su cliente.”

Análisis de respuesta

Frente a los argumentos presentados por FONADE frente a la observación comunicada, el equipo auditor, plantea las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la CGR no presenta ningún comentario sobre las situaciones que afectaron el desarrollo del convenio y que finalmente generaron la necesidad de convenir las prórrogas mencionadas en la observación con la consecuente ampliación de los costos asociados a su ejecución, sin embargo se aprecia que dichas situaciones corresponden a riesgos inherentes a la naturaleza del proyecto en cuestión que como lo manifiesta FONADE son “no imputables a FONADE o a su cliente” y no podían estar bajo su control especialmente en razón a que “en Colombia no existía una experiencia previa de adquisición de datos geofísicos a la escala del proyecto en cuestión”.

Estas condiciones particulares, son las que llevan a la CGR a manifestar que la aparición de costos adicionales generados por estos factores, por los que no se podía atribuir deficiencias específicas en la ejecución a ninguna de las partes pero que si afectaron los costos globales del proyecto, estaban enmarcadas dentro de las consideraciones establecidas para aplicar el Parágrafo Segundo de la Cláusula Cuarta del convenio, donde se estableció que “En el evento de prórroga o modificación del convenio las partes revisarán el importe del costo adicional por

los costos de gerencia del convenio”, y en el Parágrafo Primero de la Cláusula Sexta relativa al plazo de ejecución y vigencia del Convenio donde dice que “El plazo de ejecución del convenio podrá ser prorrogado y/o modificado de mutuo acuerdo entre las partes, previa revisión o ajuste del costo de gestión a favor de FONADE...”, ya que afectaban directamente a FONADE en términos de la rentabilidad del convenio.

En segundo término, con respecto a la cuota de gerencia y su impacto en el resultado para FONADE en términos de la rentabilidad del negocio, se mantiene la observación planteada por la CGR y no se acepta el argumento presentado por FONADE por las siguientes razones:

- 1) El valor de la cuota de gerencia no está destinado solamente para cubrir los costos de honorarios del equipo de gerencia que fueron los que se tuvieron en cuenta para la observación y que a 31 de diciembre de 2016 ascendieron a \$ 1.735.664.855
- 2) De acuerdo con la información suministrada por FONADE, la cuota de gerencia se estima atendiendo la estructura que se muestra en la tabla siguiente:

Cuadro 33. Cuota de Gerencia Convenio

COSTOS DIRECTOS		1.648.321.328
COSTOS INDIRECTOS	15% DE COSTOS DIRECTOS	247.248.199
COSTOS DIRECTOS+INDIRECTOS		1.895.569.528
UTILIDAD	20% DE TOTAL COSTOS	379.113.906
IMPREVISTOS	10,56% DE COSTOS + UTILIDAD	240.228.721
IMPUESTO DE ICA		31.929.325
PRIMA DE RIESGO	0,2% DEL TOTAL DEL CONVENIO	186.582.000
CUOTA DE GERENCIA COSTOS FIJOS		2.733.430.000

Fuente: FONADE Elaboró Equipo Auditor CGR

Según la estructura presentada, dentro de los costos directos, necesarios para la ejecución del proyecto, se incluyen entre otros los relacionados con negociación, planeación, procesos precontractual y contractual, ejecución, liquidación, equipo de gerencia, gastos de viaje y espacios de trabajo, discriminados de la siguiente forma:

Cuadro 34. Costos Directos

PRODUCTOS	TOTAL
Negociación / Convenio	2.316.137
Formalización / Convenio/ Nivel II	1.069.506
Planeación del Convenio / Nivel II	4.287.813
Proceso de Selección/ Invit. Pub./CONSULTORÍA	51.240.593

Contrataciones/ Orden de Servicio	1.448.361
Contrataciones/ Contrato Formal	1.994.884
Desembolsos/Con cargo directo al contrato	22.578.883
Asistencia Técnica y Jurídica / Convenio / Mes / Nivel II	27.051.228
Proceso Contable / Convenio / Mes	6.907.946
Administración de Portafolio / Mes	145.992.876
Liquidación del Convenios/ Convenio	1.653.175
Liquidación de Contratos/ Contratación	2.947.927
Equipo de Gerencia de Convenio	882.014.000
Gastos de Viaje	480.600.000
Espacios de Trabajo	16.218.000
Total Costos Directos	1.648.321.328

Fuente: FONADE Elaboró: Equipo Auditor CGR

En la misma línea, los costos indirectos corresponden a los costos administrativos generales de FONADE requeridos para la operación del convenio.

Como se puede apreciar de este modelo para la estimación de la cuota de gerencia, los factores de costo a recuperar vía cuota de gerencia están definidos y cuantificados de acuerdo con el horizonte de ejecución del convenio. Por esta razón no se puede decir que todo el valor de la cuota de gerencia se pueda destinar para el pago de honorarios del equipo de gerencia del convenio ya que se dejarían de cubrir los otros factores de costo.

En este sentido, realizando el ejercicio con los factores de costo incluidos en la cuota de gerencia que serían susceptibles de destinar para cubrir costos adicionales generados por las prórrogas, es decir \$853.650.855 por concepto de honorarios del equipo de gerencia, tenemos el siguiente resultado:

Cuadro 35. Resultado Convenio A 31-12-2016

UTILIDAD PROYECTADA	379.113.906
IMPREVISTOS	240.228.721
PRIMA DE RIESGO	186.582.000
HONORARIOS ADICIONALES	(853.650.855)
TOTAL	(47.726.228)

Fuente: FONADE Elaboró: Cálculos Equipo Auditor CGR

Como se aprecia, teniendo en cuenta solamente los costos adicionales por concepto de honorarios del equipo de gerencia del proyecto frente a los ingresos proyectados por concepto de cuota de gerencia, el resultado para FONADE con corte a 31 de diciembre de 2016 efectivamente es negativo. Más aún si se tiene en cuenta que a la fecha de la auditoría el convenio sigue vigente y los costos de su ejecución para FONADE siguen incrementándose, aunque no se ven reflejados en el balance económico del convenio debido a que la entidad los imputa directamente a sus gastos de funcionamiento y no al convenio.

Por las razones anteriormente expuestas, no se acepta la respuesta de FONADE frente a lo observado, en tal sentido se valida como hallazgo.

Hallazgo No. 15 Suministro de información confiable y veraz (D)

Ley 489 de 1998 *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional”*, establece los principios y finalidades de la función administrativa. *CAPITULO II. Principios y finalidades de la función administrativa Artículo 3°. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.”*

Igualmente, la Ley 1712 DE 2014 Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, establece:

ARTÍCULO 3o. OTROS PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. (...) “Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.”

En el mismo sentido la Ley 87 de 1993 *“por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado”*, establece lineamientos para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones del estado:

“(...) ARTICULO 2°. “Objetivos del Sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: (...) e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.”

ARTICULO 3°. CARACTERISTICAS DEL CONTROL INTERNO. (...) e) Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos administrativos y financieros;”

En este sentido en la Carta de Salvaguarda correspondiente al proceso auditor, FONADE se compromete de la siguiente manera: *“Se hará entrega oficialmente de toda la información relacionada con la gestión de la Entidad y demás aspectos relacionados, atendiendo los requerimientos hechos por la Comisión de la Auditoria de la CGR; dicha información es válida, integral y completa para los propósitos del proceso auditor en curso”.*

Una vez efectuada la solicitud de información respecto a la contratación de FONADE suscrita y vigente durante el 2016, la cual corresponde aproximadamente a 5.000 contratos, se evidenció que la base de datos aportada por la entidad no garantiza las condiciones de seguridad necesarias para su administración, no cuenta con uniformidad en los registros de actividades que garantice el manejo oportuno y confiable de la información, ni el registro de la totalidad de actividades adelantadas por los responsables, así como de los posibles saldos existentes.

Adicionalmente, presentó imprecisiones en su diligenciamiento tanto en texto como en números, reporta avance presupuestal en la mayoría de los contratos de 0%, careció de controles de tiempo que permitieran la evaluación acertada de su gestión y la generación de informes confiables para la toma de decisiones sobre el proceso que constituye la columna vertebral de la misión de la entidad, y cuyos resultados impactan el cumplimiento de metas de los programas de los distintos clientes y a la población beneficiaria de tales objetos contractuales. Aunado a lo anterior, en varios casos dicha base no informó la fecha de suscripción, fechas de terminación pactada contractualmente y fecha efectiva de terminación y/o fechas de liquidación de los contratos.

A partir de lo anterior fue necesaria la reiteración y modificación de la información inicialmente suministrada, cuyo análisis y comparación permite concluir que FONADE no presentó la información completa de su actividad contractual tanto a nivel de convenios como de contratos derivados; que los datos presentados en los alcances no coincidían con los inicialmente suministrados a la CGR y que hay inconsistencias en la información generada en diferentes áreas así como omisiones en el reporte de contratos derivados sobre los cuales se observaron situaciones que generaron hallazgos como en el caso de 69 contratos que tienen pendiente amortización de anticipo y fueron excluidos del listado, y 114 que aunque fueron reportados en base de datos contractual, tan solo en 10 de ellos figura el valor de anticipo, aunque en todos los casos hubo giros por este concepto.

Las situaciones evidenciadas ponen de manifiesto debilidades en la supervisión, y ausencia de mecanismos efectivos de registro, control y seguimiento de la información del proceso contractual.

Ello incide en la oportunidad y calidad de la información disponible para la toma de decisiones, limita la eficacia, eficiencia y economía en las operaciones de la entidad, y conlleva al incumplimiento de lo establecido en la normatividad aplicable, además de restringir la efectiva evaluación y seguimiento de su gestión organizacional a nivel interno y externo, y limitar el ejercicio de control por parte de las autoridades competentes, e incrementar el riesgo en el registro los saldos financieros vinculados a dichos contratos.

La anterior situación se comunica con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de FONADE

La información suministrada a la Contraloría General de la República fue descargada del sistema de contratación de la entidad que es el sistema oficial de información para la Subgerencia de Contratación; no obstante este sistema no arroja todos los datos que fueron solicitados por la Contraloría General de la República, por lo que fue necesario la convergencia de las diferentes áreas de la entidad que intervienen en la ejecución de un contrato y en su correspondiente registro, es decir, la Subgerencia Técnica que debe reportar lo correspondiente al avance físico del proyecto, y su recibo a satisfacción, la Subgerencia Financiera que reporta lo relacionado con los pagos y ejecución financiera etc.

Es así que las áreas suministraron la información de acuerdo a sus competencias, lo que puede generar que en el momento de la consolidación se presenten errores sin voluntad alguna.

Para superar lo anterior, actualmente se está desarrollando el Sistema de Información para el seguimiento y control de proyectos de FONADE denominado FOCUS, que permite la integración de la información en línea de acuerdo a lo reportado por cada Subgerencia. Este sistema tiene como objetivo hacer un seguimiento a los proyectos en tiempo real reportando información más confiable y veraz.

Vale la pena señalar que durante el proceso de auditoría de vigencias anteriores, la CGR evidencia mediante los hallazgos - hallazgo 2 Inconsistencia de la información FONADE (A) Los sistemas de información de Fonade, no reflejan el registro total y actualizado de la ejecución presupuestal ni los indicadores de avance frente a lo programado. y Hallazgo 3 Plan de acción relacionado con la actividad Sistema de Información para el seguimiento y control de proyectos: En el plan de acción de FONADE vigencia 2014, se incluyó la actividad 3 que establece: "Implantar el sistema de información para el seguimiento y control de los proyectos de FONADE"

En cumplimiento de lo anterior, la entidad se encuentra dando trámite a las actividades enmarcadas los planes de acción resultado de estos hallazgos, permitiendo mediante un desarrollo "in house" una disminución significativa de las incidencias de información presentadas en los requerimientos por entes de control a la entidad. Focus se encuentra en un grado de avance del 62% con corte al 30 de abril, este Sistema de Información quedara en producción el 1 de julio de 2017. FOCUS estará articulado con los sistemas de información de Contratación y Pagaduría lo que facilita a la Entidad la unificación de los registros de información.

De igual forma, el Área de Tecnología de la Información inicio la ejecución de la consultoría para el ERP cuyo objetivo es la actualización y ajuste del estudio técnico, y la elaboración del estudio previo para la contratación de la implementación de un sistema tipo ERP (Enterprise Resources Planing) para FONADE, enmarcado bajo la regulación de

las normas internacionales de información financieras (NIIF) y bajo el marco de referencia para la gestión de tecnologías de la información (TI) del MINTIC.

Dado lo anterior, con estos dos proyectos, el desarrollo de Software y el Plan de Mejoramiento; el Área de TI se encuentra apoyando a la Entidad con el objetivo de optimizar la calidad, integridad y disponibilidad de la información.

Análisis de Respuesta

FONADE en su respuesta informa que “En el plan de acción de FONADE vigencia 2016, se incluyó la actividad 3 que establece: “Implantar el sistema de información para el seguimiento y control de los proyectos de FONADE” y señala que se encuentra en las actividades para la implementación del diseño in house de las herramientas que permita optimizar la calidad, integridad y disponibilidad de la información.

El hallazgo se confirman en tanto va dirigido a destacar la escasa confiabilidad que generó la información suministrada en el ejercicio de control fiscal micro efectuado a FONADE a pesar de que mediante la suscripción de la Carta de Salvaguarda FONADE se comprometió a realizar la entrega oficial de toda la información relacionada con la gestión de la Entidad y demás aspectos relacionados, atendiendo los requerimientos hechos por la Comisión de la Auditoría de la CGR; dicha información debería ser considerada válida, integral y completa para los propósitos del proceso auditor en curso.

Por tanto, FONADE en su respuesta no desvirtúa la situación detectada, antes bien evidencia que dicha información presenta inconsistencias y que en estos momentos no cuenta con una base confiable para alimentar la herramienta creada con el fin de consolidar la información y facilitar el monitoreo y seguimiento correspondiente, ello a pesar de haberlo planteado como unos de los objetivos del plan de acción a alcanzar durante la vigencia 2016.

La entrega incompleta y con imprecisiones dificultó y genero desgastes administrativos en el ejercicio del control fiscal, evidenció desorden y descuido en la información allegada al ente de control fiscal, considerando la relevancia dado que la CGR soporta todas sus actuaciones en la información suministrada por la Entidad auditada, y con base en ella genera insumos e informes a diferentes estamentos públicos según lo normado, a saber, no se tiene certeza de la totalidad de los contratos que FONADE realizó en desarrollo de sus actividades en la vigencia 2016. Motivo por el cual el hallazgo se mantiene y hace parte del informe.

Hallazgo No. 16 Publicación de la actividad contractual en el SECOP (D)

El artículo 19. Del Decreto 1510 de 2015^[4] ^[5] establece:

“PUBLICIDAD EN EL SECOP. (Artículo compilado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1082 de 2015) La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el Secop para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 23 del presente decreto.”

En este sentido la Ley 87 de 1993^[6] en su Artículo 2º señala: “Objetivos del sistema de Control Interno. (...) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”

Una vez verificada la información publicada en el SECOP por parte de FONADE durante la vigencia 2016, se evidenciaron las siguientes situaciones:

- Omisión en la publicación de los documentos correspondientes al contrato 2162333.
- Publicación extemporánea de los documentos contractuales: 248 contratos de vigencias anteriores a 2016 y 278 suscritos en la vigencia 2016^[7].
- Contratos en estado cancelado sin publicación de documentos (contrato 2133399, 2122853)
- Publicación de documentos que no corresponden al contrato (contrato 2162333)

Lo anterior obedece a inefectivos mecanismos de control y seguimiento respecto a la oportunidad y calidad de la información registrada en los aplicativos de ley, lo que trae consigo el incumplimiento de la normatividad vigente, y por ende la transgresión recurrente al principio constitucional de publicidad administrativa, la limitación al conocimiento de las actuaciones de la administración y de los

^[4] Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública

^[5] Normas concordantes Ley 1712 de 2014; Art. 10, Ley 80 de 1993; Art. 30 Núm. 3o., Decreto 103 de 2015, Art. 7o. Inc. 2o.; Art. 10 Inc. 3o., Decreto 1510 de 2013; Art. 75 Circular ANCP 20 de 2015, Circular ANCP 1 de 2013.

^[6] “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”

^[7] Respuesta al requerimiento REF AG8-1-08.

particulares y con ello el efectivo control de los diferentes entes competentes así como el que pueda ser ejercido por la ciudadanía.

El hallazgo se presenta con posible incidencia disciplinaria.

Respuesta de FONADE

CONSIDERACIÓN PRELIMINAR: El Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo - FONADE fue creado mediante el Decreto No. 3068¹⁰³ de 16 de diciembre de 1968 como un establecimiento público. Cambió de naturaleza jurídica y adoptó el carácter de Empresa Industrial y Comercial del Estado según lo estableció el Decreto No. 2168¹⁰⁴ de 30 de diciembre de 1992. Por su parte, tanto El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero¹⁰⁵, como el Decreto No. 288¹⁰⁶ de 29 de enero de 2004 reiteran que FONADE es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, pero añaden que es una Entidad de Carácter Financiero. Asimismo, la Ley 489 de 1998¹⁰⁷, determina y establece que en la estructura y organización de la Administración Pública, ésta entidad pertenece al Sector Descentralizado por Servicios y desarrolla su actividad contractual atada a las reglas del derecho privado.

¹⁰³ Decreto 3068 de 1968. "por el cual se crea el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo"

¹⁰⁴ Decreto 2168 de 1992. "por el cual se reestructura el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo FONADE"

¹⁰⁵ Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. DECRETO 563 DE 1993. Artículo 286. "Organización. Modificado por el art. 16. Decreto Nacional 1164 de 1999.

1. **Nombre y naturaleza.** Reestructúrase el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, establecimiento público del orden nacional, creado por Decreto 3068 de 1968, en una empresa industrial y comercial del Estado, de carácter financiero denominada Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE- dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y vinculada al Departamento Nacional de Planeación.

2. **Objeto.** El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE- tiene por objeto principal ser agente en el ciclo de proyectos de desarrollo mediante la financiación y administración de estudios, y la coordinación y financiación de la fase de preparación de proyectos de desarrollo.

3. **Régimen legal.** El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE- se regirá por las disposiciones contenidas en el Decreto 2168 del 30 de diciembre de 1992, por las normas relativas a las empresas industriales y comerciales del Estado y por sus estatutos."

¹⁰⁶ Decreto 288 de 2004. "Por el cual se modifica la estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade, y se dictan otras disposiciones."

¹⁰⁷ Ley 489 de 1998. "por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Artículo 38. "Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

(...)

2. Del Sector descentralizado por servicios:

(...)

b. Las empresas industriales y comerciales del Estado (...)"

Artículo 85. "Empresas industriales y comerciales del Estado. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:

a. Personería jurídica;

b. Autonomía administrativa y financiera;

c. Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución (...)." (Subrayado fuera de texto)

Respecto del régimen de contratación de FONADE, en un primer momento, el Estatuto de Contratación Estatal (Ley 80 de 1993¹⁰⁸) determinó en el parágrafo 1 del artículo 32¹⁰⁹ un régimen mixto y excluyente de contratación para FONADE. Según este, los Contratos suscritos dentro del esquema del giro ordinario de las actividades de FONADE escapaban a la regulación hecha por la Ley 80 de 1993, y contrariamente cuando las relaciones contractuales eran ajenas al giro ordinario de los negocios, estaban estas subordinadas a la observancia del ya mencionado Estatuto Contractual. En este contexto, la Junta Directiva de FONADE expidió el Acuerdo No. 002 de 25 de febrero de 2003, por medio del cual la Entidad adoptó el Manual de Contratación para los Contratos del Giro Ordinario. La inserción en el ordenamiento jurídico colombiano de la Ley 1150 de 16 de julio 2007¹¹⁰ supuso un cambio en el régimen jurídico-normativo respecto de la estructura de contratación de FONADE. En efecto, el artículo 26 de esta normativa indicó:

“ARTÍCULO 26. El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade se regirá por las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenido en la Ley 80 de 1993 y en las demás normas que lo modifiquen, deroguen o adicionen.” Texto original de la Ley 1150 de 2007

Claramente esta norma supuso un viraje al determinar que la contratación de FONADE debía regirse en adelante por la ley 80 de 1993 sin ningún tipo de distinción. Finalmente, la Ley 1450 de 2011¹¹¹ derogó el artículo 26 de la Ley 1150 de 2007 según lo establecido en el artículo 276 de aquella. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1450 de 2011, FONADE escapó a la regulación contractual propia del Estatuto de Contratación Estatal, tal y como lo determina el Parágrafo 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 15 de la Ley 1150 de 2007, que al respecto establece:

“PARÁGRAFO 1°. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”

Fue y es actualmente el derecho común el régimen jurídico que gobierna por regla general las relaciones contractuales de FONADE. En concordancia con el régimen actual, la Entidad ha producido Manuales de la Actividad Precontractual, Contractual y Postcontractual de Derecho Privado, y actualmente un Estatuto de Contratación.

¹⁰⁸ Ley 80 de 1993. “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”

¹⁰⁹ Artículo 32, Parágrafo 1°. Ley 80 de 1993. “Sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley sobre fiducia y encargo fiduciario, los contratos que celebren los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, que correspondan al giro ordinario de las actividades propias de su objeto social, no estarán sujetos a las disposiciones del presente estatuto y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.” Texto Original

¹¹⁰ Ley 1150 de 2007. “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”

¹¹¹ Ley 1450 de 2011. “Por medio de la cual se expidió el Plan de Desarrollo 2010 – 2014”

La actividad contractual de la Entidad en el año 2014, estuvo regulada por el Manual de la Actividad Precontractual, Contractual y Postcontractual de Derecho Privado de FONADE Versión 07, adoptado mediante la Resolución No. 131 de 09 de noviembre de 2012.

En el año 2015, la contratación de la Entidad estuvo gobernada y regulada por dos normativas en periodos distintos. En efecto, durante el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2015 y el 22 de septiembre del mismo año se encontraba vigente el Manual de la Actividad Precontractual, Contractual y Postcontractual de Derecho Privado de FONADE Versión 07, y posteriormente, el periodo restante estuvo ceñido a los lineamientos establecidos en la Versión 08 del Estatuto de Contratación de FONADE.

Posteriormente, en el año 2016, resulta indispensable indicar que, durante este año, la contratación de la Entidad estuvo gobernada y regulada por dos normativas en periodos distintos. En efecto, durante el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2016 y el 12 de junio de 2016 se encontraba vigente el Manual de la Actividad Precontractual, Contractual y Postcontractual de Derecho Privado de FONADE Versión 08, y posteriormente, el periodo restante estuvo ceñido a los lineamientos establecidos en la Versión 09 del Estatuto de Contratación de FONADE, que en cuanto a la publicidad indica:

“PUBLICIDAD: en desarrollo de la contratación de FONADE, se garantizará el principio de publicidad de las actuaciones. Para lo anterior, FONADE podrá convocar a participar de sus procesos de selección a través de su sitio web o publicación de avisos en diarios de amplia circulación nacional o regional o por conducto de las Cámaras de Comercio.”

Ahora bien, en atención a la solicitud “Omisión en la publicación de los documentos correspondientes al contrato 2162333” nos permitimos informar que el contrato No. 2162333 surge como resultado de una “compra” adelantada bajo la modalidad de Acuerdo Marco de Precios, la cual se desarrolla en su totalidad a través de la plataforma de Colombia Compra Eficiente destinada para tales fines; ella misma escoge la cotización de menor valor, generando al final una orden de compra la cual hace la veces de contrato y FONADE internamente le asigna un número. Por lo tanto, no se generan documentos del proceso de selección en el marco de esta contratación.

En cuanto a la publicación extemporánea de los documentos contractuales: 248 contratos de vigencias anteriores a 2016 y 278 suscritos en la vigencia 2016, dado que la Subgerencia de Contratación evidenció que existían documentos contractuales anteriores a la vigencia 2016 pendientes de publicación, se hizo un plan de contingencia y se destinó una persona dedicada a la publicación de dichos documentos, por lo cual, durante el 2016 se puede evidenciar un alto número de publicaciones correspondientes a vigencias anteriores.

Sin embargo, la misma debido a una mora administrativa se efectuó unos días posteriores a la suscripción del contrato, lo cual no significa que no se haya cumplido con la obligación de publicación, y que la misma no haya permitido su alcance, cual es el conocimiento de la información relativa a la contratación estatal, que garantiza el derecho al acceso a los documentos públicos.

En relación a los contratos en estado cancelado sin publicación de documentos (contrato 2133399, 2122853). Respecto a los contratos en mención se firmó la minuta inicial y se publicó en debida forma, en cuanto a las modificaciones las mismas se publican una vez la entidad territorial allegue las pólizas correspondientes para su aprobación.

Referente a la publicación de documentos que no corresponden al contrato (contrato 2162333), nos permitimos informar que verificados los documentos publicados en el contrato No. 2162333, se evidencia que, Si corresponden a dicho contrato, puesto que son modificaciones generadas por la plataforma de Colombia Compra Eficiente a la Orden de Compra inicial a la cual se le dio el número de contrato 2162333.

Análisis de Respuesta

FONADE respecto a las situaciones detectadas por la CGR informa que la publicación extemporánea de los documentos de los contratos mencionados se realizó en la ejecución de un plan de contingencia “*dado que la Subgerencia de Contratación evidenció que existían documentos contractuales anteriores a la vigencia 2016 pendientes de publicación*”. Afirmación que valida la situación detectada. El control efectuado por FONADE en materia contractual no fue oportuno.

Manifiesta que dichas situaciones obedecen “*a una mora administrativa se efectuó unos días posteriores a la suscripción del contrato,(...)*” no obstante esos días hace referencia a meses como entre otros , el caso del contrato 2152226 suscrito el 28 de diciembre de 2015 publicado el 20 de mayo de 2016 contratos 2160502 y 2160513 suscrito el 5 de febrero de 2016 y publicados el 30 de junio de 2016, contratos 2162736 suscrito el 28 de octubre de 2016 fue publicado el 15 de enero de 2017, contrato 2152293 25 de enero de 2016 publicado el 17 de febrero de 2016 entre otros.

Por lo tanto, es menester analizar si las situaciones detectadas confirma las afirmaciones efectuadas por la CGR, de un organismo cuyas funciones irradian otras entidades del orden estatal, exigía un plus de atención, pues se trataba de dar a conocer, publicar sus actuaciones que se materializaban entre otras, a través de contratos suscritos por éste para el desarrollo de misión, de su programa institucional; era el medio a través del cual la ciudadanía se enteraba qué estaba desarrollando y realizando FONADE, omisión que sí afectó la función social en el margen de tiempo que quedo sin publicar, del deber que le era impuesto por la ley en un término establecido por ella para su cumplimiento.

Es así como analizados los argumentos expuestos por FONADE, encuentra esta comisión que con ellos no se desvirtuaron los planteamientos realizados en el hallazgo y por el contrario, llevaron a confirmar dicha omisión al cumplimiento de la normatividad antes mencionada, razón por la cual, la CGR procede a confirmarlo en todas sus partes siendo parte del informe.

Hallazgo No. 17 Liquidación Contratos

El Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 relativo al plazo para la liquidación de los contratos, establece: *“La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.”

El Manual de contratación FONADE en el 6.5.1 Liquidación del Contrato, 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 señala en el Numeral 3: *“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 suministrada por FONADE se evidenciaron las siguientes situaciones:

- Convenios sin liquidar

Existen 85 convenios sin presentar acta de liquidación pese a que el término del convenio finalizó en algunos casos hace más de 10 años. 21 de ellos, que se listan a continuación, no presentan información relacionada con suscripción de

actas de terminación y actas de entrega y recibo a satisfacción, no obstante, el plazo del convenio ya expiró:

Cuadro 36. Convenios sin liquidar

Convenios:						
193004	193074	194065	195012	195089	196033	197038
193016	194002	194097	195041	196012	196070	197040
193019	194048	194126	195078	196028	197012	200926

Fuente: FONADE Elaboró: Equipo Auditor CGR

- **Contratos derivados sin liquidar**

Según la información suministrada por FONADE hay 215 contratos derivados en estado terminado, que exceden los términos acordados en las normas precitadas para la suscripción de la respectiva acta de liquidación. En los casos antes mencionados no se evidencia gestión por parte de FONADE en requerir el cumplimiento oportuno de esta obligación. (Ver anexo 2)

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. De acuerdo a lo señalado en los contratos antes mencionados no se evidencia gestión oportuna por parte de FONADE en requerir el cumplimiento de esta obligación, situación que afecta directamente la liquidación oportuna del convenio marco, además de generar acciones judiciales tendientes a la exigibilidad de este requisito.

Respuesta de FONADE

*Para dar respuesta al punto “**CONVENIOS A LIQUIDAR**”, se hacen las siguientes precisiones:*

- *Las actas de terminación y actas de entrega y recibo a satisfacción, son documentos que se tramitan para la liquidación de los contratos derivados y no para la liquidación de los Convenios de las Líneas de Negocio de FONADE.*
- *Las actas de liquidación no son el único documento a través del cual se pueden cerrar los Convenios de Líneas de Negocios, así mismo se puede adelantar este proceso mediante la expedición de las **CONSTANCIAS DE ARCHIVO**, documento interno de la entidad que permite el cierre financiero cuando se ha perdido la competencia para la liquidación de común acuerdo, vencidos los términos contractuales y legales.*

Del listado de 29 convenios que se relacionan en el informe, me permito establecer lo siguiente:

- Sobre los Convenios 191152, 192002, 193009, 193070, 192012, 194053, 195003, 200919, ya fueron cerrados mediante los documentos de **CONSTANCIA DE ARCHIVO Y/O CONSTANCIA DE CUMPLIMIENTO Y ARCHIVO**.
- Los Convenios 194126 y 195041, se encuentran en procesos judiciales y respecto al Convenio 194048, se encuentra terminado y con tres liquidaciones parciales.

Con respecto a los 18 Convenios restantes, si bien ya están terminados y vencidos los términos contractuales y legales para liquidación, FONADE ha realizado la siguiente gestión según cuadro que se anexa.

RELACION DE CONVENIOS EN TERMINADOS EN TRAMITE DE CIERRE			
Nº.	CONVENIO	ESTADO	OBSERVACIONES
1	193004	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales
2	193916	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales
3	193019	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales
4	194002	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales.
5	194065	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales
6	194097	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales
7	195012	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales
8	195078	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales
9	195089	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales
10	196012	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales
11	196028	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	El convenio presenta en proceso jurídico del contrato No 2060302 suscrito con Consorcio Oriente 2007
12	196033	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales
13	196070		El convenio presenta en proceso jurídico del contrato No 2071378 suscrito con Consorcio VIS.
14	197012	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales
15	197038	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales.
16	197040	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Fue revisada la matriz de contratación derivada del Convenio y se evidencia que existe una diferencia de ejecución en contrato de pasaje en razón a lo anterior fueron solicitados los paz y salvos de los contratos de pasajes al fondo de ejecución
17	193074	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Se encuentra en el trámite correspondiente a la elaboración de la Constancia de Archivo, teniendo en cuenta el vencimiento de los términos contractuales y legales
18	200926	Convenio Terminado en Proceso de Cierre	Fonade gestiona unos valores no ingresados al Convenio correspondientes a unos impuestos descontados por el municipio

En cuanto a los **“CONTRATOS DERIVADOS SIN LIQUIDAR”**, que son pocos cuyo régimen contractual aplicable es el Derecho Público, señalamos que a pesar de estar vencido el término para liquidar en oportunidad (término contractualmente pactado), la

entidad no ha perdido la competencia para la liquidación, toda vez que las partes no han demandado en sede judicial la liquidación y no ha caducado el término para hacer uso del medio de control de controversias contractuales.

Ahora bien, frente a los contratos terminados, cuyo régimen contractual es el Derecho Privado, se anota que son aplicables en primer lugar las disposiciones contractuales referente a la liquidación y vencido el término que allí se determine, la entidad no pierde la competencia para liquidar siempre que las partes no demanden ante la jurisdicción ordinaria la liquidación. Aquí se tiene en cuenta el término de prescripción de las acciones, para definir la pérdida de competencia de la entidad, lo cual no ha ocurrido en la actualidad.

Análisis de respuesta

FONADE en su respuesta describe el estado de los procesos relacionados en la observación y que se encuentran en trámite de liquidación o acciones judiciales, sin embargo, los argumentos descritos no desvirtúan la situación detectada respecto a la falta de oportunidad recurrente en las actividades de liquidación de las obligaciones contractuales suscritas por FONADE, situación que implica que se mantengan de manera indefinida saldos en las cuentas contables a favor del cliente y contratistas.

Ahora bien, analizados los soportes presentados por FONADE, se ajusta la observación retirando los convenios que se relacionan a continuación Convenios 191152, 192002, 193009, 193070, 192012, 194053, 195003, 200919, los que reportan fueron cerrados mediante los documentos de constancia de archivo y/o constancia de cumplimiento y archivo, sin embargo, no es posible confirmar a este punto su situación contable.

Por los motivos anteriormente expuestos se mantiene el hallazgo en los términos indicados.

2.1.1.2 Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable Proceso: Ejecución y Cierre del presupuesto

Según lo determinado en el Decreto 2168 de 1992, FONADE está constituido como empresa industrial y comercial del Estado con carácter financiero, por lo que el régimen que regula su sistema presupuestal está contenido en la Resolución 2416 de 12 de noviembre de 1997 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sobre esta base, para efectos de su operación, FONADE formuló en el año 2015 su Manual Interno de Presupuesto MAP02 Versión 10, con la finalidad de desarrollar los parámetros de dicha Resolución, vigente para el 2016.

El presupuesto para la vigencia 2016 fue establecido mediante el Acuerdo No. 204 del 22 de diciembre de 2015, aprobado por la Junta Directiva FONADE. El valor consolidado de gasto aprobado, con modificaciones, para la vigencia fue de \$2.996.530.136.483 consistente con el presupuesto de ingresos estimado.

El presupuesto de gastos de la vigencia 2016 presentó una ejecución del 57,08%, con compromisos por \$1.710.282.247.956, en el cual el rubro con mayor participación fue Gerencia de proyectos con \$1.417.146.622.334 representando el 82,86% del total de gastos.

La evaluación de la gestión presupuestal a FONADE se orientó a determinar el cumplimiento de las disposiciones tanto internas como externas que regulan el proceso de ejecución presupuestal, incluyendo las actividades de planeación y estimación del presupuesto y la constitución y ejecución de cuentas por pagar. Con este fin, se tomó como base de análisis, de manera selectiva, el rubro de gerencia de proyectos por ser el de mayor participación en el gasto. Se incluyeron de forma integral para la revisión los contratos y convenios seleccionados en la muestra de proceso de adquisición bienes y servicios, para un total de 38, 93% del total del gasto ejecutado en este rubro:

Cuadro 37. Ejecución Presupuesto Muestra Convenios. 2016.

CONVENIO	VALOR CDP	VALOR COMPROMISOS	% FRENTE A COMPROMISOS GERENCIA	TOTAL RUBRO
211041	108.791.418.981,44	106.425.686.071,34		7,51%
212017	62.261.874.242,63	61.117.254.317,77		4,31%
212080	369.903.171.800,78	354.426.519.517,78		25,01%
214016	6.716.271.165,00	6.553.597.062,00		0,46%
212071	61.120.186.270	23.120.180.380		1,63%
TOTAL	608.792.922.459,85	551.643.237.348,89		38,93%

Fuente Información FONADE Elaboro Equipo Auditor

Del análisis realizado se estableció que, aunque desde el punto de vista formal se da cumplimiento a la normativa general y a las disposiciones contenidas en el Manual de Presupuesto vigente de FONADE, se registran convenios a 31 de diciembre con saldo negativo, lo que indica que los pagos superaron el saldo disponible de apropiación destinada a determinados convenios.

Hallazgo No. 18 Saldos presupuestales negativos

En la revisión de la muestra de convenios, se detectaron 3 convenios que generaron saldos negativos de presupuesto que suman \$960.316.948, cuyas vigencias de terminación van desde 2009 a 2012 como se detalla en la siguiente tabla:

Cuadro 38. Convenios Saldo Negativo diciembre 2016

CDNVENID	OBJETO	FECHA DE INICIO	FECHA TERMINACION	SALDO CAJA FINAL
195041	AUNAR ESFUERZOS ENTRE EL BANCO Y FONADE PARA LA REALIZACION DE LOS SIGUIENTES PROYECTOS: 1) CONSTRUCCION DE LA BIBLIOTECA DE EL BANCO EN LA SUCURSAL DE SAN ANDRES ISLA 2) REMODELACION DEL INMUEBLE EXISTENTE EN LA SUCURSAL EN LA SUCURSAL DE EL BANCO EN LA CIUDAD DE NEIVA CON EL FIN DE QUE ALLI FUNCIONE UNA BIBLIOTECA	02/12/2005	01/02/2009	(804.971.930,00)
200977	CONSTRUCCION DE CINCO (5) AULAS Y UNA BATERIA SANITARIA EN LA INSTITUCION EDUCATIVA LUIS LOPEZ DE MEZA. EN EL MUNICIPIO DE BAHIA SOLANO - DEPARTAMENTO DEL CHOCO	05/04/2010	05/02/2011	(142.698.197,00)
200972	GERENCIA DEL PROYECTO DE INVERSIÓN DESTINADO AL DISEÑO, CONSTRUCCION Y DOTACION DE UN HOGAR MULTIPLE EN LOS TERMINOS DEL CONTRATO DE GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS No. 200951 CELEBRADO CON EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –MEN Y EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR –ICBF-	16/10/2009	01/05/2012	(12.646.821,00)
			TOTAL	(960.316.948,00)

Fuente: FONADE Elaboró Equipo Auditor CGR

El hecho de que existan estos saldos negativos significa que FONADE debió efectuar con recursos propios, los pagos correspondientes a las obligaciones generadas en ejecución de los convenios, afectando directamente sus resultados.

Esta situación evidencia debilidades en los procesos de planeación tanto contractual como presupuestal, por asumirse compromisos sobre disponibilidades inexistentes, tal como se establece en el artículo 25 del Manual de Presupuesto de FONADE MAP02. Denotándose igualmente debilidades en la gestión de los convenios, ya que a pesar de haberse terminado hace 7, 5 y 4 años respectivamente, aún se mantiene su situación desde el punto de vista de la contabilidad presupuestal.

La situación planteada afecta directamente los resultados de FONADE, en contra de los principios de eficiencia en el gasto y de economía en la gestión por tener que asumir gastos que le corresponden contractualmente a los clientes con quienes suscribió los convenios.

Respuesta de FONADE

La respuesta de FONADE al hallazgo planteado fue remitida con el oficio No. 20171200107631 del 26 de abril de 2017, en los siguientes términos:

“El Manual de Presupuesto de FONADE, adopta dentro de los principios básicos presupuestales el de UNIDAD DE CAJA <literal d) artículo 5°>, por lo que en acatamiento de esta disposición, se puede afirmar que la entidad con el recaudo de todos los ingresos atenderá el pago oportuno de los gastos autorizados en el presupuesto. De la misma manera en desarrollo del principio de LEGALIDAD <literal b) artículo 5°>, que prevé que no podrá asumirse ningún gasto que no esté expresamente autorizado en el presupuesto de gastos, se incluye también la figura de las apropiaciones de gasto <artículo 24>, que

corresponden al monto máximo autorizado para asumir compromisos con un objeto determinado durante la vigencia fiscal.

Vale entonces concluir, que para efectos de la ordenación de un gasto y por supuesto para su pago, no existe obligación legal de ejecución de una determinada fuente de ingreso, pues existiendo una apropiación en el gasto debidamente autorizada y recursos en la caja, se cumplirían los requisitos exigidos por nuestros reglamentos para comprometer un recurso determinado y para pagar las obligaciones emanadas de los compromisos que se celebran.

No obstante en la operación presupuestal y financiera ordinaria de la entidad y para efectos de garantizar que la ejecución de sus presupuesto no vaya a generar una desfinanciación en sus recursos disponibles en la caja, FONADE realiza un control cerrado del ingreso, además porque fruto de sus acuerdos contractuales, asume compromisos con sus clientes de llevar una contabilidad presupuestal separada de los contratos y convenios que celebra, lo que lo lleva a distribuir tanto el ingreso como el gasto de los proyectos de manera separada.

El control que por esta causa se implementa, permite identificar la fuente de ingreso por cada proyecto y por ende someter el gasto a su efectivo recaudo, no siendo esta una exigencia legal, sino una decisión administrativa y de gestión financiera que permite, como ya se señaló garantizar una constante disponibilidad de los recursos que demanda el gasto derivado del cumplimiento de sus compromisos en la caja.

Así mismo FONADE, en desarrollo del principio de unidad de caja previsto en su Manual de Presupuesto¹¹², adelanta operaciones de liquidez debidamente autorizadas y reglamentadas de acuerdo a lo indicado en la Actividad 44 del procedimiento PAP103 Pagos 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, 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.

Las operaciones de liquidez se generan, por efectos de la distribución y control de cuentas que maneja FONADE en relación con sus contratos de gerencia integral de proyectos que ejecuta, y tiene como finalidad que en un determinado momento cuando aún no han ingresado los recursos provenientes de una fuente determinada, se puedan sufragar los pagos que demanda el cumplimiento de las obligaciones contractuales ya exigibles, con los recursos existentes en la caja, ello siempre y cuando exista certeza acerca de que efectivamente esas partidas ingresaran sin falta.

Teniendo en cuenta que no existe una restricción legal o reglamentaria que lo prohíba y que esa distribución obedece a la aplicación de un criterio de control y seguimiento del ingreso y del gasto, para FONADE resulta más oportuno implementar esta medidas que permiten dar cumplimiento a sus obligaciones para con sus contratistas y prevenir

¹¹² Manual Presupuesto MAP002 Artículo 5 Literal D

posibles reclamaciones, pues los desembolsos que se surten con esos recursos están ligados a la ejecución de sus obligaciones contractuales y al cumplimiento de los requisitos para el pago.

Corresponde a este tipo de operaciones de liquidez el trámite que se surtió con los convenios 195041 suscrito con el Banco de la República, 200972 suscrito con el Municipio de Guapí y el 200977 suscrito con el Municipio de Bahía Solano, convenios que corresponden a la línea de negocio de Gerencia de Proyectos; razón por la cual FONADE dentro de su esquema financiero y contractual, se obliga a ejecutar los recursos con responsabilidad de resultado y asumiendo el riesgo durante la ejecución de los proyectos, sin incurrir en riesgos económicos o de deterioro de la imagen.

Respuesta Asesoría Jurídica:

En lo que respecta al convenio 195041 suscrito entre el Banco de la República y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE, se derivó un contrato cuyo objeto era "LA DEMOLICIÓN DEL INMUEBLE EXISTENTE Y LA RECONSTRUCCIÓN DEL EDIFICIO DE LA BIBLIOTECA DEL BANCO DE LA REPUBLICA EN LA CIUDAD DE SAN ANDRÉS ISLAS" identificado con el número 2072025 suscrito con el Consorcio San Andrés 2007.

El mencionado consorcio interpuso demanda de tipo contractual en contra de FONADE, ante el Tribunal Administrativo de San Andrés, donde pretendía se declarará el incumplimiento del contrato suscrito con la entidad y se ordenará pagar al demandante por concepto de ítems no previstos y obras diferentes a las pactadas la suma de \$ **3.848.447.049.**, y como consecuencia de lo anterior pretendía la liquidación del contrato No. 2072025.

El 22 de junio de 2011 se notificó la demanda, a lo que FONADE a través de la Asesoría Jurídica el 6 de julio de 2011 contestó la demanda, el 26 de abril de 2012 el Tribunal Administrativo de San Andrés profirió sentencia de primera instancia condenando a FONADE por la suma de \$ **1.412.446.382**, cabe aclarar que se reconoció en la liquidación judicial un saldo a favor de la entidad por valor de \$ **539.038.961** por concepto de anticipo entregado al contratista

La decisión de primera instancia fue apelada ante el Consejo de Estado por el apoderado de FONADE y se encuentra desde el 25 de noviembre de 2013 al despacho para proferir fallo de segunda instancia.

Respecto del convenio 200977, se recibió en la Asesoría Jurídica en el 2013 solicitud de inicio de acción judicial en contra del Municipio de Bahía Solano pretendiendo lo siguiente:

- 1) Que se declare el incumplimiento del Convenio de Apoyo Financiero No. 200977 celebrado entre el Municipio de Bahía Solano y FONADE.
- 2) Por concepto de cofinanciación devolver a FONADE la suma de \$ **142.700.931**.
- 3) Intereses legales moratorios y;
- 4) Liquidación del convenio.

La Asesoría Jurídica interpuso demanda de tipo contractual ante los Juzgados Administrativos de Quibdó el 22 de octubre de 2013. El 29 de septiembre de 2016 el Juzgado Tercero Administrativo de Quibdó profirió sentencia favorable a los intereses de la entidad por valor de \$ **280.205.707**, la cual no fue recurrida por la parte demandante quedando en firme el 13 de octubre de 2016. Es del caso aclarar que de conformidad con el artículo 192 del CPACA, la entidad obligada tiene hasta 10 meses para efectuar el pago de la condena impuesta.

Lo relacionado con el convenio 200972, se recibió en la Asesoría Jurídica en el 2013 solicitud de inicio de acción judicial en contra del Municipio de Guapi pretendiendo lo siguiente:

- 1) Que se declare el incumplimiento del Convenio de Apoyo Financiero No. 200972 celebrado entre el Municipio de Guapi y FONADE.
- 2) Que en cumplimiento de la Cláusula Segunda y Cuarta del mencionado convenio se condene al Municipio de Guapi a pagar a favor de FONADE la suma de \$ **12.887.693**
- 3) Liquidación del convenio.

La Asesoría Jurídica interpuso demanda de tipo contractual ante los Juzgados Administrativos de Popayán el 1 de agosto de 2013. El 22 de octubre de 2015 el Juzgado Primero Administrativo de Popayán profirió sentencia favorable a los intereses de la entidad por valor de \$ **21.806.908**, la cual no fue recurrida, quedando en firme el 06 de noviembre de 2015.

Se aclara que no se ha iniciado cobro ejecutivo en contra del municipio por cuanto el mismo se encuentra inmerso en Ley 550 de 1999, por consiguiente, esta asesoría procedió a enviar un requerimiento al Ministerio de Hacienda vía correo electrónico el 13 de enero de 2017 consultando los pasos a seguir para el cobro de la condena impuesta, a lo que todavía no hemos obtenido respuesta alguna

Respuesta Subgerencia Técnica

CONVENIO No. 200977

- El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE celebró con el Ministerio de Educación Nacional el convenio interadministrativo No. 334 del 20 de diciembre de 2007 (197064 FONADE).

1. Como muestra de planeación, la Entidad gestionó ante el Municipio la entrega de cartas de compromiso, Certificados de Disponibilidad Presupuestal y finalmente Registros presupuestales, teniendo con esto la certeza de la existencia de los recursos y el compromiso de los mismos para la ejecución del objeto del Convenio.

El 27 de mayo de 2009 el Alcalde Municipal remitió al MEN carta de compromiso sobre la financiación de algunas actividades del proyecto I.E. Luis López de Mesa.

El 28 de mayo de 2009 la Secretaria de Planeación Municipal remitió al MEN carta de compromiso, licencia de construcción, documentos del Sr. Alcalde, documentos del predio

y disponibilidad presupuestal, indicando que contaba con recursos para cofinanciar el proyecto.

El 12 de junio de 2009 la Secretaria de Planeación Municipal remitió al MEN el acuerdo # 13 por el cual se concedieron facultades para suscribir convenios al Sr. Alcalde de Bahía Solano.

El 05 de agosto de 2009 FONADE mediante oficio No. 20092010191371, remitió al Alcalde Municipal de Bahía Solano borrador de la minuta del Convenio a suscribir.

El 20 de agosto de 2009 mediante acuerdo No. 14 el Concejo Municipal concedió facultades específicas al alcalde para la suscripción del Convenio con FONADE – MEN.

El 15 de septiembre de 2009 el Alcalde Municipal remitió a FONADE oficio No. MBS – DA – 144-09-09 radicado en FONADE con No. 20094300611162, en el cual expresó: “De manera atenta comunico a usted que una vez revisado el modelo de minuta 2009 enviada por ustedes, El Municipio no tiene ninguna objeción al respecto, y se compromete a consignar la contrapartida de la siguiente manera: tener consignado el valor de Setenta millones de pesos (\$70.000.000) a diciembre 31 del 2009 y el excedente, o sea el valor de ciento treinta y dos millones de pesos (\$132.000.000) a marzo 31 de 2010.” (Subrayado fuera de texto).

El 22 de septiembre de 2009 el Alcalde Municipal remitió a FONADE oficio No. MBS – DA – 150-09-09 radicado en FONADE con No. 20094300630472, informando que: “(...) con el objetivo de completar la documentación faltante para la elaboración del Convenio para la Construcción de las 5 Aulas del Colegio Luis López de Mesa de este Municipio, adjunto le envío los CERTIFICADOS DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL por valor de \$70.000.000 para este año, y por \$132.700.931 para el próximo año. (...)” (subrayado fuera de texto). En este oficio fueron anexados los CDPs. Nos. 254 y 255 del 22 de septiembre, los cuales fueron el soporte presupuestal para la financiación del Convenio No. 200977.

2. El 21 de octubre se suscribió el Convenio No. 200977 de Gerencia de Proyectos entre FONADE y el Municipio de Bahía Solano, en dicho convenio quedo establecido lo siguiente: “(...) **CUARTA- VALOR DEL CONVENIO Y FORMA DE PAGO:** Como contraprestación por todos los servicios y bienes adquiridos en virtud del presente convenio **el MUNICIPIO** desembolsará en calidad de pago a **FONADE** la suma de **DOSCIENTOS DOS MILLONES SETECIENTOS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y UN PESOS CON CINCO CENTAVOS (\$202.700.931,05) M/LEGAL**, recursos que se encuentran amparados en el certificado de disponibilidad presupuestal No. 254 y 255, expedidos el 22 de septiembre de 2009 por el jefe de presupuesto, (...)”.

El 07 de octubre de 2009 la Alcaldesa Municipal (E) y el Secretario de Hacienda Municipal remitieron a FONADE oficio No. MBS – DA – 163-09-09 radicado en FONADE con No. 20094300719472, en el cual expresó: “De manera atenta le comunicamos que los **CERTIFICADOS DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL** por valor de \$70.000.000, y por \$132.700.931 enviados como soporte para elaboración del Convenio para la Construcción de las 5 Aulas del Colegio Luis López de Mesa de este Municipio, son recursos

apropiados en el presupuesto de la vigencia 2009 y se cancelarán de la siguiente manera: setenta millones de pesos (\$70.000.000) se consignarán este año y los ciento treinta y dos millones setecientos mil novecientos treinta un pesos (\$132.700.931), serán cancelados en la vigencia 2010, como reserva presupuestal.”

El 13 de noviembre de 2009 la Secretaria de Planeación y Obras Públicas Municipales remitió a FONADE oficio No. MBH –SPO- 045-09 radicado en FONADE con No. 20094300774602, en el cual expresó: “Para los fines pertinentes, adjunto le estoy enviando los registros presupuestales No. 1.1.2.3 por valor de \$70.000.000 y 1.1.2.2 por valor de \$132.700.931 para la cofinanciación del convenio FONADE — MUNICIPIO DE BAHÍA SOLANO No.200977, cuyo objeto es la Construcción de 5 aulas y unidad sanitaria del Colegio Luis López de Mesa de Bahía Solano.”. Adjuntando los Registros Presupuestales No 1.1.2.3 por valor de \$70.000.000 y 1.1.2.2 por valor de \$132.700.931, ambos del 13 de noviembre de 2009.

3. *FONADE en cumplimiento del objeto del Convenio No. 200977, realizó la gestión necesaria para la contratación de las obras de construcción de las cinco aulas y una batería sanitaria para la I.E. Luis López de Mesa, para lo cual suscribió el Contrato No. 2100932.*

Asimismo, FONADE inició gestión de los recursos necesarios para financiar la obra en la I.E. Luis López de Mesa, para lo cual remitió al Municipio de Bahía Solano mediante los oficios Nos. 20102310105161 del 27 de abril de 2010, 20102310129721 del 27 de mayo de 2010, No. 20102310173251 del 26 de julio de 2010.

Ante la gestión de FONADE el Municipio de Bahía Solano el 01 de septiembre de 2010 remitió aporte por valor de \$40.000.000 pagados con base en la factura 2010000828,

en cumplimiento parcial de la obligación adquirida en marco del Convenio No. 200977 suscrito con FONADE.

FONADE mediante oficio No. 20102310173251 del 1 de septiembre de 2010, notificó al Municipio de Bahía Solano sobre el recibo de \$40.000.000 aportados por su parte, adicionalmente se requirió a la Alcaldía Municipal el pago urgente de los recursos adeudados por valor de \$162.700.931,05, como compromiso de financiación del Convenio No. 200977.

FONADE continuó con la gestión ante el Municipio para lograr el giro de los recursos pendientes de pago y envió el oficio No. 20102310211621 del 14 de septiembre de 2010.

Ante la gestión continua de FONADE se logró que el Municipio de Bahía Solano consignara un valor de \$20.000.000, lo cual fue confirmado por FONADE mediante oficio No. 20102310226111 del 06 de octubre de 2011, habiéndose recibido un total de \$60.000.000 para este momento, adicionalmente se requirió el pago del saldo adeudado a FONADE por concepto de financiación del Convenio No. 200977 por valor de \$142.700.931,05, lo cual fue reiterado en oficios Nos. 20102310232561 del 14 de octubre de 2010.

Ante este incumplimiento del pago de los recursos por parte del Municipio de Bahía Solano, FONADE informó al MEN de lo sucedido, quienes, en apoyo a la gestión adelantada por la Entidad, envió oficio No. 2010EE79117 con radicado en FONADE No. 20104300714662 del 07 de noviembre de 2010, requiriendo al Alcalde Municipal el pago del saldo pendiente, en atención a cobros realizados por FONADE.

4. *De acuerdo con todo lo anterior y en vista de que no fue posible lograr el giro de los recursos por parte del Municipio, que dieran cumplimiento a la cláusula cuarta del Convenio No. 200977, La Subgerencia Técnica de la Entidad mediante memorando No. 20102310271971 del 23 de noviembre de 2010, solicitó a la Subgerencia de Contratación adelantar las acciones necesarias para realizar el cobro jurídico de los recursos adeudados por el Municipio de Bahía Solano a FONADE.*

FONADE mediante oficio No. 20122310132731 del 05 de junio de 2012 remitió Acta de Liquidación del Convenio No. 200977 al Alcalde Municipal de Bahía Solano Dr. Omar Francisco Vidal Rojas, con la instrucción de que fuese suscrita por el representante del Municipio y devuelta a la Entidad dentro de los 15 días calendario contados a partir del recibo, lo cual fue reiterado mediante oficio No. 20122310194331 del 02 de septiembre de 2012.

Debido a que no se obtuvo respuesta por parte del Municipio de Bahía Solano con respecto a la solicitud de suscripción del Acta de Liquidación Bilateral del Convenio No. 200977, la Gerencia del Convenio mediante memorando No. 20122310212913 del 17 de octubre de 2012 dirigido a la Asesoría Jurídica de FONADE se reiteró la solicitud de apertura de proceso jurídico contra el Municipio de Bahía Solano por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la cláusula cuarta del Convenio No. 200977.

La asesoría jurídica explicará el estado actual del proceso de cobro al Municipio.

CONVENIO No. 200972

1. *FONADE en ejecución del giro ordinario de sus negocios, celebró el convenio interadministrativo N° 200951, con el Ministerio de Educación Nacional - MEN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, con el fin de implementar a nivel nacional el Programa de Atención Integral para esta población que tiene como propósito atender integralmente a niños y niñas menores de 5 años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben y desplazados.*

- *El Convenio No. 200951 contempló la posibilidad de suscribir convenios con Entes Territoriales beneficiarios de los proyectos, con el objeto de adicionar recursos a los montos preasignados, por este motivo y aun cuando la mayoría de estos proyectos, son financiados en su totalidad por el Ministerio de Educación Nacional - MEN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, existen algunos eventos en los cuales las entidades territoriales deben aportar recursos para cofinanciar la ejecución de los proyectos.*

- *Es así como, FONADE y el Municipio de Guapi, en el Departamento del Cauca suscribieron el convenio 200972 el 16 de octubre de 2009, en cuyo objeto FONADE*

se comprometió con el Municipio a ejecutar la gerencia del proyecto de inversión destinado al diseño, construcción y dotación de un Hogar Múltiple en los términos del contrato de gerencia integral de proyectos No. 200951, celebrado con el Ministerio de Educación Nacional - MEN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF, el cual se describe a continuación:

- FONADE, realizó el proceso de suscripción del convenio 200972 bajo el principio de buena fe y de planeación presupuestal, como soporte de lo anterior, el ICBF remitió el Certificado de Disponibilidad Presupuestal del Municipio mediante comunicación de radicado N° 040760 de fecha 12 de agosto de 2009, posterior a la suscripción del convenio el Municipio remitió el Registro Presupuestal N° 1090 del 12 de noviembre de 2009.

El 11 de noviembre de 2009 se suscribió la modificación N° 1 al convenio N°200972 para lo cual el municipio aportó el CDP N° 1258 del 16 de octubre de 2009 por valor de 185.658.688,00 como soporte para la suscripción de la modificación.

- Como parte de las obligaciones adquiridas en los convenios 200972 y 200951, FONADE celebró con URBANISCOM LTDA el contrato de obra N° 2100931, con el fin de realizar “ESTUDIOS TÉCNICOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DE UN CENTRO INFANTIL EN EL MUNICIPIO DE GUAPI, DEPARTAMENTO DE CAUCA”, el cual se encontraba financiado con recursos de los convenios 200951 (MEN e ICBF) y 200972 (Municipio), por valor de \$ 1.367.292.531.
- Conforme a lo contemplado en las cláusulas cuarta del convenio 200972, el Municipio de Guapi debía desembolsar a FONADE la suma de \$ 665.775.376.00, con los cuales financiar las obras objeto del convenio (contrato 2100931). Para tal fin, FONADE envió al Municipio las respectivas cuentas de cobro; sin embargo, éste presentó incumplimiento en la oportunidad de giro de los recursos correspondientes, a continuación se relacionan los aportes realizados por el Municipio: el 05 de agosto del 2010 por valor de \$ 332.887.683,00, el 28 de septiembre del 2010 la suma de \$ 161.000.000, el 09 de marzo del 2011, la suma de \$ 100.000.000, el 23 de marzo, la suma de \$ 14.000.000 y el 20 de mayo del 2011 por la suma de \$ 30.000.000.

A fin de obtener el pago de la suma a la que se comprometió el Municipio, FONADE ha expedido las respectivas cuentas de cobro, las cuales ha remitido oportunamente, sin que por parte del Municipio se haya efectuado la totalidad de los pagos ni la manifestación alguna que explique la inejecución del mismo. Con el fin de obtener dicho pago FONADE envió los oficios N° 20112310140041 de fecha 20 de junio de 2011, 20112310270561 de fecha 25 de noviembre de 2011, 20122310024241 de fecha 02 de febrero de 2012, 20122310311551 de fecha 10 de enero de 2013 y 20122310050533 de fecha 27 de febrero de 2013 solicitando el pago del saldo adeudado.

Durante dicha gestión FONADE logro que el Municipio de Guapi realizara un desembolso por la suma de \$ 15.000.000,00 el 10 de octubre de 2011 quedado un saldo pendiente por desembolsar de \$ 12.887.693,00

Ante el incumplimiento del Municipio, se radicó a la Subgerencia Financiera el memorando N° 20122310050533 de fecha 23 de abril de 2012 solicitando la autorización de operaciones de liquidez para el convenio N° 200972.

De acuerdo con todo lo anterior y en vista de que no se obtuvo respuesta por parte del Municipio, el 11 de abril de 2013 se celebró comité de conciliación, en la cual se recomendó iniciar la liquidación del convenio, la cual fue remitida al Municipio mediante oficio N° 20132000104141 del 14 de mayo de 2013 y reiterada mediante oficio N° 20135000132071 del 14 de junio de 2013, sin obtener respuesta alguna.

CONVENIO NO. 195041

El convenio 195041 se suscribió el 20 de octubre de 2005 con el Banco de La República con el objeto de realizar la construcción de la Biblioteca del Banco en la Sucursal de San Andres – Isla y la demolición y remodelación del inmueble existente en la sucursal del Banco en la ciudad de Neiva, se estableció el plazo inicial por 10 meses y luego fue prorrogado hasta el 1 de febrero de 2009, para la ejecución de los proyectos se contrataron 7 contratos derivados, de los cuales 5 se encuentran liquidados (2060752, 2060755, 2060775, 2070920, 2070921) , los contratos 2071107 y 2072025 se encuentran pendientes de liquidación.

Debido a las diversas situaciones presentadas en la ejecución de las obras se consideró pertinente dar por terminado de manera anticipada el convenio, acto que ocurrió mediante acuerdo de terminación del contrato No. 03100500 (numeración banco de la república) 195041 (numeración Fonade) suscrito el 25 de noviembre de 2008, el cual se anexa.

La terminación anticipada y las situaciones presentadas en la ejecución de las obras dificultaron la liquidación de los contratos 2071107 y 2072025 los cuales fueron suspendidos y terminados anticipadamente sin lograr la ejecución al 100%.

Contrato 2072025 se suscribió el 26 de noviembre de 2007 con el objeto de “ejecución por parte del contratista de las obras de demolición del inmueble existente y reconstrucción del edificio de la biblioteca del Banco de la República en la ciudad de San Andres Islas de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en las reglas de participación del proceso de selección 2040-195041 que precedió la celebración del mismo, los documentos e información técnica suministrada por Fonade y la propuesta presentada por el contratista, toda lo cual hace parte integral de este contrato.” Se dio inicio a las obras el 17 de diciembre de 2007, posteriormente se procedió a suspenderse el 12 de septiembre de 2008 faltando un mes y cuatro días para la terminación del mismo, dicha suspensión se pactó hasta el 13 de enero de 2009, debido a la terminación anticipada del convenio se procedió a terminar anticipadamente el contrato hecho que ocurrió el 13 de enero de 2009. Para la ejecución de dicho contrato se estipuló un anticipo el cual fue girado al contratista, el cual sería amortizando de acuerdo al avance de las obras, debido a la suspensión y a la terminación anticipada el contratista presenta un saldo por amortizar de \$ 552.641.035.

Finalmente mediante auto del 10 de mayo de 2011 el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andres, Providencia y Santa Catalina resolvió admitir la demanda que, en ejercicio

de la acción contractual, interpusieron los integrantes del consorcio San Andres 2007 en contra de Fonade. En dicha demanda el contratista admitió adeudar a Fonade el valor del anticipo.

Contrato 2071107, se suscribió el 6 de julio de 2007 con el objeto "El contratista se compromete a realizarla demolición de la torre existente y remodelación de la plataforma del edificio de la biblioteca del Banco de la República en la ciudad de Neiva de acuerdo con la descripción, especificaciones, planos y demás condiciones establecidas en las reglas de participación del proceso de selección que precedió al presente contrato, los documentos e información técnica suministrada por FONADE y presentada por el contratista, todo cual hace parte integral de este contrato." Dichas obras fueron iniciadas el 27 de julio de 2007, Según prórrogas suscritas por las partes en marzo 25 y junio 27 de 2008, el plazo de ejecución del contrato fue ampliado en 155 días calendario y en consecuencia, el vencimiento final del plazo del contrato ocurriría en agosto 25 de 2008, Sin embargo, en julio 28 de 2008, las partes procedieron a suspender la ejecución del contrato por término indefinido. Al no haberse reiniciado la ejecución del contrato, las partes deciden de común acuerdo darlo por terminado en la fecha, febrero 18 de 2009, presentadas estas condiciones el contratista no logró amortizar la totalidad del anticipo estipulado en la minuta inicial, quedando pendiente por amortizar el saldo de \$324.361.389, en este sentido se procederá a realizar las consultas jurídicas pertinentes con el fin de determinar si hay lugar a la instauración de acciones judiciales. "

Análisis de respuesta

Para efectos del análisis, se tratan los puntos de acuerdo con el orden presentado por la entidad:

FONADE manifiesta que por el principio de unidad de caja que rige su presupuesto "...se puede afirmar que la entidad con el recaudo de todos los ingresos atenderá el pago oportuno de los gastos autorizados en el presupuesto..." sin embargo este principio no significa que el pago de las obligaciones se pueda efectuar indiscriminadamente como si el presupuesto fuera una sola bolsa, ya que igualmente aplican los principios de Planificación, según el cual "el presupuesto deberá guardar concordancia con los contenidos del plan de acción, plan estratégico, los planes operativos, programas y proyectos que se formulen en cumplimiento del objeto y las funciones legales y estatutariamente asignadas" (subrayado fuera de texto).

Así como el principio de Especialización, que indica: "Las apropiaciones deben referirse a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas", estos principios centran la ejecución del presupuesto en los objetos para los cuales deben destinarse los recursos definidos en cada rubro presupuestal, más aun si se tiene en cuenta el modelo de operación de la entidad en el tema del Fondo de ejecución de proyectos, en el cual la gestión de FONADE se desarrolla ejecutando los recursos de los clientes con los cuales median contratos y convenios, que se constituyen en la obligación legal para las

partes, en los cuales se definen las condiciones para la ejecución de los recursos y los montos disponibles para cada caso, es decir no es discrecional de la entidad la asunción de obligaciones que superen los valores entregados por el cliente.

En lo que hace referencia a los registros negativos de presupuesto, no se encuentra ni en la normatividad general ni en la propia de FONADE, que exista esa figura, esto por cuanto la entidad en caso de requerir la ejecución de pagos sin contar con los recursos necesarios en el convenio, los efectúa con sus recursos propios, afectando rubros diferentes al de los convenios correspondientes. Esto significa que el déficit queda cubierto presupuestalmente afectando directamente resultados de FONADE. En consecuencia, no se generarían registros negativos.

Adicionalmente se tiene en cuenta que FONADE, por recomendación del CONPES Documento No. 3281 del 2004¹¹³, dentro de su portafolio de productos no tiene las operaciones activas de crédito con sus clientes, por lo tanto, no los puede financiar con sus recursos propios.

En la parte final de la respuesta FONADE presenta un recuento de la situación de los convenios objeto del hallazgo, sin embargo, no da los detalles de fondo que generaron los déficits de presupuesto que debió subsanar con sus recursos propios, ni explica la razón técnica de generar los registros presupuestales negativos.

Finalmente, FONADE, como explica en su respuesta, suple con sus propios recursos los déficits de presupuesto en los convenios, cuando estos se presentan.

Por las razones anteriores se mantiene el hallazgo planteado en los términos del presente informe.

En conclusión, salvo las situaciones expuestas en el hallazgo, se estableció que desde el punto de vista formal se da cumplimiento de la normativa general y de las disposiciones contenidas en el Manual de Presupuesto vigente de FONADE.

2.1.2 Control de Resultados

Este componente obtuvo una calificación de 86,3 puntos, producto de la evaluación de los Macroprocesos de Producción de bienes y prestación de servicios, Gestión Ambiental y el Seguimiento al Plan de Mejoramiento; concluyendo que se presentaron debilidades en el cumplimiento de los objetivos asociados a los proyectos del Plan de Acción para la vigencia; se evidenciaron

¹¹³ Acápites VI RECOMENDACIONES (...) Numeral 8. Concentrar las actividades de FONADE en gerencia de proyectos y banca de inversión, dejando de realizar operaciones activas de crédito.

deficiencias relacionadas con procedimientos de formulación y seguimiento a planes y debilidades en el cumplimiento de metas y resultados así como en la aplicación de lineamientos de tipo ambiental.

2.1.2.1 *Macroproceso: Producción de bienes y prestación de servicios*

Proceso: Producción, generación, transmisión o prestación del servicio

El desarrollo de este componente se orientó a evaluar la alineación, estructuración y coherencia del Plan Estratégico frente a las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, así como a la evaluación del procedimiento de su formulación y seguimiento. De igual forma, se verificó el Plan de Acción, el logro de los objetivos, y el cumplimiento y efectividad de sus actividades.

Con base en la misión y visión, FONADE planteó los objetivos estratégicos para el periodo 2015-2018 en función de la adaptación de la institución y su modelo de negocios a los nuevos desafíos y oportunidades del entorno. Así mismo el Plan Acción de 2016 se estructuró para lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos y se encuentra alineado tanto a los objetivos internos como a los propósitos del Gobierno Nacional (PND) incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo, y específicamente a las estrategias de Competitividad e Infraestructuras Estratégicas y de Buen Gobierno.

Se formularon como parte del Plan de Acción de FONADE cinco proyectos estratégicos, para la vigencia 2016, vinculados a los objetivos del Plan Estratégico.

Cuadro 39. Objetivos plan estratégico y proyectos plan de acción 2016

PLAN ESTRATEGICO		PLAN DE ACCION	
OBJETIVOS ESTRATEGICOS	ESTRATEGIAS	PROYECTOS	ACTIVIDADES
1. Optimización y Focalización de la Actividad Misional.	Optimizar los recursos y actividades misionales en proyectos estratégicos del Gobierno Nacional.	1. Fortalecimiento de la línea de negocio de Estructuración de proyectos.	2
2. Calidad y oportunidad.	Ejecutar los proyectos con calidad y oportunidad	2. Optimización de los mecanismos y lineamientos del seguimiento de proyectos.	3
		4. Optimización de los métodos de seguimiento, resolución de controversias, contratación y liquidación.	4
3. Sostenibilidad Financiera.	Promover la sostenibilidad operacional de la entidad en el largo plazo, buscando el equilibrio entre sus ingresos y gastos asociados con el giro del negocio	3. Diseño de la Propuesta de creación del Fondo de identificación y estructuración de proyectos (FIEP).	8
4. Desarrollo Organizacional.	Fortalecer las competencias del personal e implementar mecanismos que soporten eficaz y eficientemente los procesos institucionales	5. Plan Institucional de Desarrollo Administrativo.	4

Fuente: Planes Estratégico y de Acción. FONADE.

Elaboró: Equipo auditor.

Como resultado de la evaluación al seguimiento del Plan de Acción se obtuvo un cumplimiento de 88% consolidado y ponderado para la vigencia 2016; frente al informe de resultados reportado por FONADE de 86% y el resultado de la auditoría de 84%, diferencia que se explica dada la metodología utilizada por FONADE, de determinar el porcentaje por el número de hitos (subactividades) realizados mientras que la CGR utilizó la metodología ponderada al número de actividades cumplidas.

Cuadro 40 Cumplimiento del Plan de Acción, Vigencia 2016

ITEM	PROYECTO	PESO %	ACTIVIDADES				% AVANCE TIEMPO	
			PROGRAMA	EJECUTADO	% CUMPLIM	PONDERADO	ESPERADO	% CUMPLIM
1	FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURACION DE PROYECTOS	20%	2	2	100.0%	20.0%	100%	100%
2	OPTIMIZACION DE LOS MECANISMOS Y LOS LINEAMIENTOS DEL SEGUIMIENTO A PROYECTOS	20%	3	3	100.0%	20.0%	100%	100%
3	PROPUESTA DE CREACION DEL FONDO DE IDENTIFICACION Y ESTRUCTURACION DE PROYECTOS	20%	8	6	75.0%	15.0%	100%	90%
4	OPTIMIZACION DE LOS METODOS DE SEGUIMIENTO, RESOLUCION DE CONTROVERSIAS, CONTRATACION Y LIQUIDACION	20%	4	3	75.0%	15.0%	100%	95%
5	PLAN INSTITUCIONAL DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO	20%	4	3.6	90.0%	18.0%	100%	100%
CUMPLIMIENTO CONSOLIDADO		100%	21	10	84%	88.0%	100%	97%

Fuente: Informe de Seguimiento del Plan de Acción-FONADE.

Cálculos: CGR.

Resultados del seguimiento al Plan de Acción

Proyecto 1. Fortalecimiento de la línea de negocio estructuración de proyectos

A pesar del cumplimiento de las dos actividades propuestas, se evidenció que el objetivo no se cumplió, debido a que las actividades estaban orientadas a realizar acciones de forma y no a la esencia de fondo del objetivo. Adicionalmente, si bien se cumplieron las dos actividades programadas relacionadas con la realización de un diagnóstico y la preparación de un cronograma con actividades tendientes a actualizar el proceso y promover los servicios de esta línea, la implementación de tales actividades se previó hasta junio de 2017, fecha que sobrepasa la vigencia del plan de acción a pesar de que este contempló su finalización en la vigencia 2016.

Se evidencia que estas actividades no fueron efectivas para el cumplimiento del objetivo de fortalecimiento de la línea de negocio de estructuración de proyectos, ya que no se han caracterizado los procedimientos para los servicios propuestos y su correspondiente alineación con los presentados en la página web de FONADE, ni se ha actualizado el correspondiente manual del área de Gerencia de Proyectos como documento teórico conceptual de los mecanismos con los que cuenta la entidad para adelantar su gestión para la estructuración y ejecución de proyectos.

De otra parte, respecto de la meta propuesta para la vigencia 2016 de “Cumplir el 100% de la ejecución de estructuraciones de proyectos”, se evidenció para los dos indicadores propuestos, una ejecución de cero por ciento (0%), respectivamente, tanto en proyectos estructurados bajo APP y de Obra Pública.

Proyecto 2. Optimización de los mecanismos y los lineamientos del seguimiento a proyectos

En la actividad 1, se observa el cumplimiento de formalización de la misma con fecha 27-12-2016, pero no se realiza la implementación de la herramienta semáforo en la misma vigencia.

Respecto de la actividad 2, se evidencia el diseño conceptual del módulo de seguimiento en el Sistema FOCUS, con fecha de elaboración 29-12-2016; de donde se infiere que las modificaciones al software del sistema pueden realizarse en otra vigencia.

De la actividad 3, se observa el documento correspondiente a la propuesta del Manual de Supervisión e Interventoría, pero revisado el catálogo documental, aún no reposa allí el nuevo manual.

En conclusión, aunque se cumplió con los entregables, se determinó que las actividades no redundan en el cumplimiento del objetivo, debido a que su implementación no se realizó en la vigencia correspondiente.

No obstante lo descrito anteriormente, respecto de la meta propuesta para la vigencia 2016 de “Realizar seguimiento al 100% de los convenios aplicando la herramienta Semáforo, la entidad reporta un cumplimiento de 100%”, representado en 149 convenios con seguimiento mediante la herramienta Semáforo.

Proyecto 3. Propuesta de creación del fondo de identificación y estructuración de proyectos.

Desde el punto de vista de cumplimiento del objetivo planteado, se observó con la ejecución de las actividades, que se cumplió uno de los dos componentes que lo conforman, cual es, el diseño de la metodología para la operación y asignación de recursos destinados a la Estructuración de Proyectos. No se dio el segundo componente, llegar a la implementación de dicha metodología, es decir la creación del FIEP, ya que desde el estudio de viabilidad se había determinado jurídicamente la inviabilidad del mismo.

De otra parte, esta propuesta de creación del FIEP, se observa como complemento al objetivo 1 (Fortalecimiento de la línea de negocio de

Estructuración de Proyectos) y dado que no se concretó la creación del mismo, no aportará recursos para desarrollar la estrategia de fortalecimiento de la línea de negocio.

Así mismo, se evidenció que la entidad desarrolló todas las actividades planteadas al proyecto, no obstante, que, en los primeros análisis, se había determinado la inviabilidad jurídica de la creación del FIEP.

De otra parte, respecto de las metas propuestas para la vigencia 2016 de: 1) Crear el Fondo de Identificación y Estructuración de proyectos, y 2) Analizar la viabilidad para asignar recursos a través del FIEP en dos proyectos; En cuanto a la primera meta, no se cumplió, por la no creación del FIEP; en la verificación del indicador de la segunda meta se observó cero (0%) en su cumplimiento, por estar relacionado directamente con la ejecución de la primera meta, es decir, no fue creado el FIEP en la correspondiente vigencia.

Proyecto 4. Optimización de los métodos de seguimiento, resolución de controversias, contratación y liquidación.

No se evidenció soporte de Plan de Acción de Depósitos y Exigibilidades. Así mismo, se observaron dos informes: Uno, de Convenios por Liquidar (Informe Contable), en el cual se observa una relación de doscientos setenta y ocho (278) convenios por liquidar.

Cuadro 41. Relación depósitos y exigibilidades

Item	Concepto	Cantidad
	PLAN DE ACCIÓN DE DEPÓSITOS Y EXIGIBILIDADES	180
1	Convenios Con Saldos No Ejecutados y Rendimientos	111
	Conciliación Definitiva	86
	Conciliación Preliminar	25
2	Convenios con partidas contables por depurar	56
3	Convenios con Saldos en Cuentas de Orden y Rendimientos	13
	PARTIDAS POR DEPURAR CUENTAS ACREEDORAS	98
	Total	278

Fuente: Planes Estratégico y de Acción. FONADE.

Elaboró: Equipo auditor.

El segundo informe, con corte a diciembre, reporta la Liquidación de 33 Convenios del Área de Seguimiento, Controversias Contractuales y Liquidaciones.

2. Construir e implementar una estrategia para mejorar las actividades relacionadas con las actuaciones de FONADE cuando se presenten incumplimientos de contratistas.

No se evidencia un documento con la definición de una estrategia. Como soporte la entidad presenta una relación de 101 contratos con incumplimiento, de igual forma en el cuadro presentado no se detalla de forma específica cual es el

incumplimiento, y algunos con estado “Cerrado” no se detalla en el seguimiento si se resolvió la situación de incumplimiento.

Cuadro 42. Resumen Relación Estado Incumplimiento de Contratistas

Item	Estado	Cantidad
1	Cerrado	6
2	En trámite	82
3	Documentos Faltantes	2
4	Terminado Pagado	2
5	Devuelto	3
6	Reclamación	3
7	Terminado Pendiente Pago	1
8	Suspendido	2
TOTAL		101

Fuente: Planes Estratégico y de Acción. FONADE.
Elaboró: Equipo auditor.

3. Identificar los cambios necesarios en el proceso de contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, con el fin de simplificar trámites al interior de la Entidad.

Al respecto, la actividad desarrollada no muestra que se haya identificado, qué cambios son necesarios en el proceso de contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, ni la simplificación de trámites al interior de la entidad.

4. Ejecutar las actividades definidas para la simplificación de trámites en el proceso de contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Soporte Circular Interna N°08 (30-12-2016) Procedimiento para iniciar el trámite de incumplimiento y exigir las garantías establecidas en los contratos celebrados por FONADE, teniendo en cuenta el régimen especial de contratación aplicable. A pesar de la circular en mención, no se elaboró el procedimiento de manera formal.

Las actividades 3 y 4 se encuentran relacionadas en cuanto a identificar y ejecutar la simplificación de los trámites el proceso de contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, sin embargo, no se evidencia eficacia y calidad en los productos.

En conclusión, las actividades desarrolladas no conllevan al cumplimiento del objetivo. No obstante, en el plan de acción definido para 2017, se evidencia la continuidad de este proyecto para presentar una ejecución y cumplimiento tangible.

De otra parte, respecto de las metas propuestas para la vigencia 2016 de: 1) Resolver 80% de las controversias contractuales a resolver, presenta un

cumplimiento de 37.33%; y 2) Liquidar 60 convenios, se observó el cumplimiento del 100%.

Proyecto 5. Plan institucional de Desarrollo Administrativo.

En este Proyecto Institucional, para el cumplimiento de las cuatro actividades propuestas se formularon en total doce componentes y 63 subactividades.

1. Fortalecer los mecanismos de promoción de transparencia y acceso a la información pública, participación y atención de los grupos de interés de la Entidad.

Esta actividad se encuentra dividida en tres componentes: 1) Servicio al Ciudadano, 2) Rendición de Cuenta y 3) Riesgos; a su vez estos componentes se dividen en subactividades, así: Primero con 11, segundo y tercero con 4 cada uno, respectivamente, para un total de 19 subactividades.

En el componente de Servicio al Ciudadano, se observó, a pesar del cumplimiento de todas las subactividades, tres de ellas no fueron efectivas, así: la implementación de señalización accesible en la entidad (Braille y lenguaje de señas) solo llegó hasta el estudio previo; en cumplimiento de la Ley 1582 de 2012 sobre el manejo de datos personales, llegó al análisis jurídico y a la propuesta de una consultoría para el tema; y de la implementación de accesibilidad física e informativa en la Entidad se observa que solo se adelantaron reuniones de diagnóstico.

Se determinó que las subactividades mencionadas no impactan al cumplimiento del objetivo.

2. Fortalecer las competencias de los colaboradores de la Entidad por medio de la implementación de los componentes de la política de gestión del talento humano.

Se verificó el soporte de cumplimiento de las tres subactividades realizadas para el fortalecimiento de la Gestión de Talento Humano, las cuales presentan ejecución de 100%

3. Mejorar el desempeño de la gestión institucional a través de la implementación de los componentes de la política de eficiencia administrativa.

Esta actividad se desarrolló mediante cuatro componentes: Cero Papel, Racionalización de Trámites, Fortalecimiento del SGC y Gestión documental; se encontró que los tres primeros componentes se cumplieron al 100%; el cuarto componente, Programa de Gestión documental no se completó por la

imposibilidad de culminar el proceso de contratación de la digitalización e indexación de documentos del archivo de la Entidad.

4. Promover el uso de las TIC con la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea.

En cuanto a ésta actividad, se desarrolló mediante cuatro componentes: TIC para la Gestión, TIC para el Gobierno Abierto, TIC para los Servicios y Seguridad y Privacidad.

Se ejecutaron las subactividades planteadas a los dos primeros componentes; sin embargo, en el componente TIC para la Gestión se determinó que el Sistema de Seguimiento y Control de Proyectos de FONADE – FOCUS, al final de la vigencia no se había dado su implementación, por lo que no fue efectivo para el cumplimiento de la actividad.

Respecto del tercer componente, se ejecutaron cinco de las seis subactividades planteadas; la subactividad de Implementar la Versión Responsive del sitio web de la entidad, para móviles no se ejecutó.

En cuanto al último componente, se ejecutaron dos de las tres subactividades en un 100%; de otra parte, no se ejecutó la implementación del plan de seguridad y privacidad de la información con las acciones de mitigación del riesgo; solo se realizaron las actividades relacionadas con el seguimiento y análisis de desempeño y con un diagnóstico de la seguridad y privacidad de la información de la Entidad, en este sentido este componente no es efectivo para el cumplimiento del objetivo de fortalecimiento de la gestión.

Se concluye que la ejecución de las actividades de este proyecto, no fue efectiva por cuanto algunas subactividades no impactaron en un alto nivel el cumplimiento del objetivo; en algunas de ellas solo se llegó a la elaboración de estudios previos, revisión jurídica, reuniones de diagnóstico, a la documentación preliminar del diagnóstico aunque no se completó el proceso de contratación para la ejecución del mismo, no se desarrollaron los sistemas propuestos, o no se implementaron algunas subactividades por la no asignación de presupuesto para su ejecución e implementación.

De otra parte, en cuanto al cumplimiento de la meta propuesta en el plan de acción para este proyecto, FONADE no propuso un nuevo indicador, sino que utiliza la medición que realiza el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante el Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión – FURAG, donde se observaron los siguientes resultados:

Se observó que el Plan Estratégico se encuentra alineado con el PND en relación con el Capítulo IX. Buen Gobierno, en su Objetivo 2 Afianzar la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, con sus estrategias transversales; y el Objetivo 5. Optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos; con la estrategia f. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la estructuración de proyectos.

De evaluación se determinaron los siguientes hallazgos:

Hallazgo 19. Procedimientos de Formulación y Seguimiento del Plan Estratégico y Procedimiento de Formulación del Plan de Acción.

Ley 872 de 2003¹¹⁴ establece que “*el sistema de gestión de calidad se desarrollará y se pondrá en funcionamiento en forma obligatoria en los organismos y entidades del Sector Central y del Sector Descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, y en la gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional*”. Establece como requisitos mínimos para su implementación, entre otros: “*c) Identificar y priorizar aquellos procesos estratégicos y críticos de la entidad que resulten determinantes de la calidad en la función que les ha sido asignada, su secuencia e interacción, con base en criterios técnicos previamente definidos por el Sistema explícitamente en cada entidad; h) Realizar el seguimiento, el análisis y la medición de estos procesos; i) Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos*”...

Por otra parte, el Decreto 2482 de 2012 “Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión” establece en su artículo 3º la necesidad de implementar: *Políticas de Desarrollo Administrativo, entre ellas, (...) d) Eficiencia administrativa: Orientada a identificar, racionalizar, simplificar y automatizar trámites, procesos, procedimientos y servicios, así como optimizar el uso de recursos, con el propósito de contar con organizaciones modernas, innovadoras, flexibles y abiertas al entorno, con capacidad de transformarse, adaptarse y responder en forma ágil y oportuna a las demandas y necesidades de la comunidad, para el logro de los objetivos del Estado.*”

FONADE en el marco de su planeación y gestión, adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009 la cual establece en el Capítulo 1, numeral “1.2 PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD PARA LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO Y OTRAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS -principios que se enmarcan, integran, complementan y desarrollan dentro de los principios constitucionales de la función pública -, entre ellos, (...) d) Enfoque basado en los procesos: *En las entidades existe una red de procesos, la cual, al trabajar articuladamente, permite generar valor. Un resultado deseado se alcanza más*

¹¹⁴ “Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios”

eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso. e) Enfoque del sistema para la gestión: el hecho de identificar, entender, mantener, mejorar y, en general, gestionar los procesos y sus interrelaciones como un sistema contribuye a la eficacia, eficiencia y efectividad de las entidades en el logro de sus objetivos. f) Mejora continua: siempre es posible implementar maneras más prácticas y mejores para entregar los productos o prestar servicios en las entidades. Es fundamental que la mejora continua del desempeño global de las entidades sea un objetivo permanente para aumentar su eficacia, eficiencia y efectividad. g) Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones: en todos los niveles de la entidad las decisiones eficaces, se basan en el análisis de los datos y la información (...). j) Transparencia: es importante que las entidades garanticen el acceso a la información pertinente de sus procesos facilitando el control social. (...)

De igual forma, establece en el Capítulo 4. "SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD 4.1 REQUISITOS GENERALES La entidad debe establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Calidad y mejorar continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad, de acuerdo con los requisitos de esta norma; este Sistema incluye de manera integral todos los procesos de la entidad que le permiten cumplir su función (Véase Ley 872 de 2003 artículos 3 y 7)."

Así mismo, FONADE implementa la Norma Técnica Colombiana NTC ISO 9001:2008 Que establece en el numeral 4.1 "REQUISITOS GENERALES. La organización debe establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad y mejorar continuamente su eficacia de acuerdo con los requisitos de esta Norma Internacional. La organización debe: (...) c) determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces, d) asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos, e) realizar el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos, y f) implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos."

FONADE adopta entre sus procedimientos internos de Dirección, el de Formulación, Aprobación, Ejecución y Seguimiento del Plan Estratégico - PDI018, y el de Formulación, Aprobación, Ejecución y Seguimiento del Plan de Acción Anual - PDI014.

Como resultado de los análisis realizados por el equipo auditor, se evidenció lo siguiente:

1. De acuerdo con lo observado en los reportes generados por el aplicativo BSC¹¹⁵ para los proyectos estratégicos¹¹⁶, los cuales desarrollan los objetivos

¹¹⁵ Balance Score Card; herramienta que de acuerdo al PDI 018 se utiliza como mecanismo para el registro y seguimiento del plan estratégico y plan de acción.

¹¹⁶ P007-EO-001 Fortalecimiento de la estructuración de proyectos, P007-EO-002 Optimización de los mecanismos y lineamientos del seguimiento a proyectos, P007-EO-003 Optimización de los métodos de seguimiento, resolución de

estratégicos de la entidad, no se realiza la actividad 15: "Efectuar el cargue o registro de la matriz de indicadores validados asociada a la información del Plan Estratégico en el aplicativo BSC" como lo dispone el procedimiento PDI018.

2. No se evidenció en el aplicativo BSC el cumplimiento de las actividades Nos. 9. Establecer y solicitar recursos requeridos y 10. Recibir y validar solicitudes de recursos, establecidas en el procedimiento PDI014 Formulación, Aprobación, Ejecución y Seguimiento del Plan de Acción Anual, por lo tanto, no se detalla la cuantificación de los recursos de talento humano, tecnológicos u otros, necesarios para la ejecución de los proyectos estratégicos.
3. El proceso de seguimiento al Plan Estratégico, no evidencia los resultados acumulados de los objetivos estratégicos durante el periodo que cubre, es decir, durante los cuatro años de su vigencia, de tal manera que sea factible conocer su cumplimiento y avances obtenidos por anualidad.

Lo señalado denota incumplimiento de la normatividad legal aplicable y de actividades asociadas a los procedimientos internos establecidos para el proceso de planeación institucional, situación que disminuye la posibilidad de contar con información y herramientas para la toma de decisiones oportunas.

Respuesta de FONADE

Mediante oficio N°20171300146011 del 6 de junio de 2017, la entidad presentó respuesta en los siguientes términos:

(...) "De la misma manera, comprende las actividades de la fase de Registro y Ejecución, entre estas: 1) El cargue de la matriz de indicadores en el aplicativo BSC, 2) La ejecución de actividades previstas en el Plan Estratégico, 3) La evaluación de las solicitudes de modificación que se requieran sobre el Plan Estratégico, y 4) La medición y análisis de los indicadores por parte de las áreas responsables de la ejecución de proyectos.

Teniendo en cuenta que el Plan Estratégico se define con una periodicidad cuatrienal, la definición y cargue de los indicadores en el aplicativo BSC se realiza con la misma periodicidad, una vez definidos. Acorde con lo anterior, y considerando que el PE 2015-2018, dio continuidad a dos¹¹⁷ de los tres objetivos estratégicos que integraban el PE 2011-2014, y cuyos indicadores ya habían sido creados en el aplicativo del Sistema de Gestión Calidad, Módulo BSC, no fue necesario proceder a realizar nuevamente la configuración de los mismos en esta herramienta. Es de aclarar que estos corresponden

controversias, contratación y liquidación. P007-EO-004 Propuesta de creación del Fondo de Identificación y Estructuración de Proyectos, y P007-EO-005 Plan Institucional de Desarrollo Administrativo.

¹¹⁷ 1) Prestar servicios con calidad y oportunidad, 2) Mantener la Sostenibilidad Financiera de la Entidad

a los indicadores Nos. 13 y 14. Respecto al nuevo objetivo Estratégico, de Optimizar y Focalizar la actividad misional, en 2016 el Equipo Directivo que se posesionó en esa vigencia, formuló y analizó alternativas para la medición del mismo, de tal forma que este siguiera lo establecido en la herramienta Semáforo; así mismo, considerando que la orientación estratégica de la Entidad estaba dirigida hacia la línea de Estructuración de Proyectos, en el Comité de Gerencia realizado el 20 de diciembre de 2016 se acordó alinear la medición del objetivo estratégico de Calidad y Oportunidad al indicador del Tablero Presidencial.

Por otra parte, es importante anotar que en 2015 la Entidad revisó y redefinió su Tablero de Indicadores, con el propósito de fortalecer la medición de los procesos, es así como se integró al Sistema de Gestión de Calidad, el Indicador 144, el cual tiene como propósito: Medir el Nivel de Cumplimiento de las metas del Plan Estratégico. Acorde con la hoja de vida del mismo, que se adjunta como soporte, el indicador evalúa el cumplimiento real en cada una de las metas del plan estratégico en el periodo de medición, respecto al resultado esperado para cada una de las metas del plan estratégico.

De esta manera, en FONADE se ha venido realizando el seguimiento al cumplimiento del Plan Estratégico 2015-2018, a partir de la medición individual de los indicadores estratégicos, tal como fue mostrado en la presentación remitida a la Contraloría General de la República, donde se registraron las mediciones para los años 2015 y 2016 y el resultado igualmente se cargó, en forma agregada o consolidada, en el aplicativo del Sistema de Gestión de Calidad, Módulo BSC, específicamente en el indicador 144. (...)

(...) Si bien el procedimiento PDI 014 Versión 06 (vigente en 2016) de Formulación, Aprobación, Ejecución y Seguimiento del Plan de Acción Anual, indica en la actividad no. 9, que los líderes de proyecto deben identificar y solicitar los recursos requeridos para la ejecución de los proyectos del Plan de Acción, no se indica que esta actividad deba adelantarse en el aplicativo BSC, sino mediante memorando dirigido al área de Presupuesto. Además, es importante aclarar que, en esta misma actividad se establece una nota que indica que, la solicitud aplica exclusivamente cuando no se cuente con recursos asignados en el presupuesto de la vigencia y estos se requieran para la ejecución de los proyectos.

Con base en lo anterior, y considerando que los líderes de proyecto no informaron respecto a la necesidad de recursos para destinarlos específicamente a la ejecución de actividades del plan de acción, no se incorporó ninguna información en el aplicativo BSC.

1. (...) “Como se explicó en el numeral 1, la Entidad ha venido realizando el seguimiento periódico al cumplimiento de las metas e indicadores asociados a los objetivos estratégicos, a partir del cierre del año 2014, y reportando en el aplicativo SGC, Módulo BSC, las mediciones del cumplimiento para cada uno de los dos años, es decir 2015 y 2016, que conforman el periodo del actual Plan Estratégico 2015-2018.

Se aclara que las metas se definen para cada vigencia, siendo imposible que sean acumuladas; además es importante que se tenga en cuenta que aún no se ha cerrado el periodo del Plan Estratégico 2015-2018.

Así mismo, y acorde con lo establecido en la actividad No. 20 del procedimiento PDI018 V4 (Vigente en 2016) como parte del seguimiento del Plan Estratégico, a partir del cierre del año 2014, se ha venido revisando semestralmente, el nivel de porcentaje alcanzado en el plan de acción institucional, a través de la medición y análisis del Indicador No. 147, el cual mide el nivel de cumplimiento de los hitos esperados asociados al plan de acción institucional, a la vez se han generado los requerimientos desde el área de Planeación y Gestión de Riesgos y desde la Gerencia General para promover el cumplimiento del mismo.

Los soportes relativos al seguimiento del Plan de Acción fueron proporcionados durante el proceso auditor." (...)

Análisis de Respuesta

Numeral 1, en la respuesta se confirma que en el procedimiento PDI018 Versión 04A, se encuentra establecida en la fase de Registro y Ejecución, entre otras, la actividad de cargue de la matriz de indicadores en el aplicativo BSC; así mismo, aclara que el plan estratégico es enunciado para un periodo cuatrienal, en este sentido la definición y cargue de los indicadores en el aplicativo BSC se realiza con la misma periodicidad; de igual manera precisa que para el objetivo Estratégico, de Optimizar y Focalizar la Actividad Misional, durante la vigencia 2016, el nuevo Equipo Directivo formuló y analizó alternativas para la medición del mismo, donde se determinó que este siguiera lo establecido en la herramienta Semáforo.

Al respecto, el equipo auditor aclara que la situación presentada en el numeral 1, se refiere específicamente a la actividad formal de registro de los indicadores en la plantilla oficial del aplicativo BSC, y que contiene los siguientes componentes: *Indicador por proyecto, Medición y Meta*, información que se debe reflejar en el reporte de seguimiento. No obstante, la afirmación de FONADE que los: *"...indicadores ya habían sido creados en el aplicativo del Sistema de Gestión Calidad, Módulo BSC, no fue necesario proceder a realizar nuevamente la configuración de los mismos en esta herramienta."*, pero no se presentan en el reporte del aplicativo BSC, es decir, no se refleja el seguimiento anual de indicadores, derivados del plan de acción y que son el insumo del BSC.

Así mismo, FONADE aclara que utiliza otras herramientas como el indicador 144, integrado al Sistema de Gestión de Calidad y la herramienta Semáforo¹¹⁸, las dos

¹¹⁸ Semáforo: es el nombre asignado al tablero de seguimiento y control para los convenios de FONADE, que mide el desarrollo de actividades enmarcadas en la oportunidad y calidad. Permite evaluar el logro de los resultados programados

adoptadas una en 2015 y la segunda en diciembre de 2016, respectivamente, y que vienen siendo herramientas de apoyo para el seguimiento al cumplimiento del plan estratégico. En este sentido, FONADE manifiesta que la información del indicador 144, se cargó en el Módulo BSC, dicha información se carga de forma agregada; según lo observado por la CGR, la plantilla de reporte del BSC, dispone del campo de indicadores por cada proyecto estratégico.

De otra parte, respecto a la afirmación de FONADE, en cuanto a que el seguimiento al Plan Estratégico se realiza a partir de los indicadores estratégicos, así como las mediciones 2015 y 2016, fueron mostradas a la CGR; es importante precisar que dicha presentación solo dio cuenta de la vigencia 2016. Se reitera, que La plantilla del BSC, contiene los campos para registros de indicadores por proyecto, y no de forma agregada como se muestra en el indicador 144.

De igual forma, respecto del anexo aportado por FONADE: Acta 545 del 20 de diciembre de 2016, del Comité de Gerencia, y que manifiesta que: “...se acordó alinear la medición del objetivo estratégico de Calidad y Oportunidad al indicador del Tablero Presidencial.”, es importante precisar que en dicho documento se evidencia, que fue presentada por parte del área de Planeación y Gestión del Riesgo esta propuesta, en la cual, los miembros del Comité manifiestan que: “hará la revisión correspondiente y enviará al área de Planeación y Gestión la propuesta de indicadores y metas.”, es decir, en dicha sesión no quedó aprobada la propuesta.

Numeral 2. En la respuesta FONADE ratifica que en la actividad 9, *los líderes de proyecto deben identificar y solicitar los recursos requeridos para la ejecución de los proyectos del Plan de Acción, igualmente, que: “no se indica que esta actividad deba adelantarse en el aplicativo BSC...”*; no obstante, lo anterior, el procedimiento PDI018, formulación, aprobación, ejecución y seguimiento del plan estratégico, establece en el capítulo 4 Condiciones Generales, acápite 4: “El seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Estratégico se realizará semestralmente con los resultados arrojados en los aplicativos definidos para este fin”, en este sentido el aplicativo adoptado por FONADE, es el BSC, el cual toma información a su vez del Plan de Acción, así mismo, la plantilla BSC, contempla el campo para el registro correspondiente de Presupuesto.

En igual sentido, FONADE manifiesta: “Además, es importante aclarar que, en esta misma actividad se establece una nota que indica que, la solicitud aplica exclusivamente cuando no se cuente con recursos asignados en el presupuesto de la vigencia...”, en consideración a lo expuesto por FONADE, es importante precisar que la actividad, como tal se encuentra establecida, y lo contempla el procedimiento PDI014, Plan de acción, en su Capítulo 5 Condiciones Generales, numeral 5.1 Formulación y Aprobación, acápite 7: “Los responsables de los proyectos del Plan de Acción Anual deben estimar los recursos requeridos para su cumplimiento e incorporar y justificar

en el tiempo, sin desaprovechar recursos, además esta metodología dirigida al cumplimiento de las obligaciones establecidas para la satisfacción del cliente.

dichas necesidades en el proyecto de presupuesto de la siguiente(s) vigencia(s)..." y en el numeral 5.2 Seguimiento, acápite 3: "Los Subgerentes y/o líderes de los proyectos del Plan de Acción deben hacer seguimiento a la ejecución presupuestal de los proyectos a su cargo, cuando se les haya apropiado recursos para su ejecución, bien sea como un gasto propio de funcionamiento, o como proyectos de inversión...", es decir, que en la aplicación del procedimiento no debe limitarse únicamente a los recursos de inversión, ya que se encuentran contemplados tanto los gastos propios de funcionamiento como los de inversión; así como, no realizar un registro en razón a la omisión de reporte de parte de los subgerentes y/o líderes de los proyectos del Plan de Acción.

Finalmente, se precisa que la plantilla BSC, contiene los campos específicos de presupuesto para dichos recursos, y observa la información necesaria como herramienta gerencial, para el control, seguimiento y toma de decisiones por parte de FONADE, que son los aspectos que no se reflejan en el reporte mencionado.

Numeral 3. En su respuesta FONADE ratifica que se viene realizando el seguimiento al Plan Estratégico; al respecto, el espíritu de la observación no desconoce dicho seguimiento, sin embargo, se aclara que la base del seguimiento es el resultado del plan de acción, que se realiza anualmente; es pertinente precisar que como herramienta de seguimiento y control no presenta de manera sistemática un peso asignado a cada objetivo estratégico, así como un peso porcentual a lo largo del cuatrienio, ni un avance acumulado en dicha línea de tiempo.

De igual manera, se determinó que el cumplimiento de las actividades e hitos mostrados en el seguimiento al plan de acción, son tomados como insumo para cuantificar el cumplimiento del plan estratégico; en este sentido, la medición está dada por el resultado anual y de manera agregada, y no por un ponderado asignado a cada objetivo estratégico en la línea de tiempo cuatrienal.

Respecto del anexo 3 presentado como indicador N°147 Cumplimiento actividades Plan de Acción Institucional, contiene el resultado del plan Estratégico de manera agregada, anualizada y por proyecto del plan de acción, como se mencionó en el párrafo anterior.

Finalmente, analizada las respuestas de FONADE, se concluye que los argumentos no desvirtúan las situaciones observadas, en tal sentido, el hallazgo se valida.

Hallazgo 20. Cumplimiento de objetivos, metas, y actividades del Plan de Acción.

Ley 872 de 2003¹¹⁹ establece que “el sistema de gestión de calidad se desarrollará y se pondrá en funcionamiento en forma obligatoria en los organismos y entidades del Sector Central y del Sector Descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, y en la gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional”. Establece como requisitos mínimos para su implementación, entre otros: “c) Identificar y priorizar aquellos procesos estratégicos y críticos de la entidad que resulten determinantes de la calidad en la función que les ha sido asignada, su secuencia e interacción, con base en criterios técnicos previamente definidos por el Sistema explícitamente en cada entidad; h) Realizar el seguimiento, el análisis y la medición de estos procesos; i) Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos”...

Por otra parte, el Decreto 2482 de 2012. “Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión” establece en su artículo 3° la necesidad de implementar: “Políticas de Desarrollo Administrativo, entre ellas, (...) d) Eficiencia administrativa: Orientada a identificar, racionalizar, simplificar y automatizar trámites, procesos, procedimientos y servicios, así como optimizar el uso de recursos, con el propósito de contar con organizaciones modernas, innovadoras, flexibles y abiertas al entorno, con capacidad de transformarse, adaptarse y responder en forma ágil y oportuna a las demandas y necesidades de la comunidad, para el logro de los objetivos del Estado.”

FONADE en el marco de su planeación y gestión, adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009 la cual establece en el Capítulo 1, numeral “1.2 PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD PARA LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO Y OTRAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS -principios que se enmarcan, integran, complementan y desarrollan dentro de los principios constitucionales de la función pública -, entre ellos,

(...) d) Enfoque basado en los procesos: En las entidades existe una red de procesos, la cual, al trabajar articuladamente, permite generar valor. Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso. e) Enfoque del sistema para la gestión: el hecho de identificar, entender, mantener, mejorar y, en general, gestionar los procesos y sus interrelaciones como un sistema contribuye a la eficacia, eficiencia y efectividad de las entidades en el logro de sus objetivos. f) Mejora continua: siempre es posible implementar maneras más prácticas y mejores para entregar los productos o prestar servicios en las entidades. Es fundamental que la mejora continua del desempeño global de las entidades sea un objetivo permanente para aumentar su eficacia, eficiencia y efectividad. g) Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones: en todos los niveles de la entidad las

¹¹⁹ “Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.”

decisiones eficaces, se basan en el análisis de los datos y la información (...). j) Transparencia: la gestión de los procesos se fundamenta en las actuaciones y las decisiones claras; por tanto, es importante que las entidades garanticen el acceso a la información pertinente de sus procesos para facilitar así el control social. (...)

De igual forma, establece en el Capítulo 4. “**SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD 4.1 REQUISITOS GENERALES** La entidad debe establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Calidad y mejorar continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad, de acuerdo con los requisitos de esta norma; este Sistema incluye de manera integral todos los procesos de la entidad que le permiten cumplir su función (Véase Ley 872 de 2003 artículos 3 y 7).”

Así mismo, FONADE implementa la Norma Técnica Colombiana NTC ISO 9001:2008 Que establece en el numeral 4.1 “**REQUISITOS GENERALES**. La organización debe establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad y mejorar continuamente su eficacia de acuerdo con los requisitos de esta Norma Internacional. La organización debe: (...) c) determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces, d) asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos, e) realizar el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos, y f) implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.”

Como resultado de la evaluación del cumplimiento de los objetivos, la ejecución de las actividades y de las metas del Plan de Acción de la vigencia 2016 se evidenció:

1. No se cumplieron los objetivos Nos.1, 3 y 4. El incumplimiento se explica así: para el Objetivo N°1 relacionado con el fortalecimiento de la línea de negocios de estructuración de proyectos, en que a pesar de cumplir dos actividades programadas relacionadas con la realización de un diagnóstico y la preparación de un cronograma con actividades tendientes a actualizar el proceso y promover los servicios de esta línea, la implementación de tales actividades se previeron hasta junio de 2017, fecha que sobrepasa la vigencia del plan de acción a pesar de que este contempló su finalización en la vigencia 2016.

Para el objetivo N°3 relacionado con el diseño e implementación de una metodología para la operación y asignación de recursos destinados a la estructuración de proyectos, se observó con la ejecución de las actividades, que se cumplió uno de los dos componentes que lo conforman, cual es el diseño de la metodología; sin embargo, no se dio su implementación, es decir la creación del FIEP, ya que desde el estudio de viabilidad se había determinado jurídicamente la inviabilidad del mismo.

Respecto del objetivo N°4 relacionado con la definición de instrumentos que permitieran resolver las controversias contractuales y la liquidación de convenios y contratos, se cumpliría mediante la ejecución de cuatro actividades, la actividad 1, se desarrolló conforme a la ejecución del plan de acción de depósitos y exigibilidades establecido para el periodo. En la actividad 2, no se evidencia un documento con la definición de una estrategia para mejorar las actividades asociadas a las actuaciones de FONADE cuando se presenten incumplimientos de contratistas; las actividades se centraron en la realización de una relación del estado de incumplimientos por parte de los contratistas. Las actividades 3 y 4 se encuentran relacionadas en cuanto a identificar y ejecutar cambios en el proceso de contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión orientados a la simplificación de los trámites, respecto a las que no se evidencia eficacia y calidad en los productos, ni el diseño e implementación de los respectivos procedimientos.

2. En cuanto a la ejecución de las actividades asociadas a cada proyecto, se ejecutaron 18 de un total de 21; adicionalmente, se observó que algunas estuvieron orientadas a acciones de diagnóstico, formalización de procedimientos, estudios de actualización o realización de modelos; que por aspectos operativos y procedimentales no se implementaron en la vigencia correspondiente, lo cual redundó en el incumplimiento del objetivo propuesto.

3. En lo relativo a las metas asignadas a cada proyecto, se estableció que las establecidas para los proyectos N°1 y N°3 presentaron 0% de cumplimiento y de las dos metas del proyecto N°4, una presenta bajo cumplimiento de 33%; la meta del proyecto N°5 despliega un cumplimiento de 89%;

Con relación al proyecto N°1, las metas estaban definidas en el entendido que se hubiera implementado una propuesta de fortalecimiento de la línea de negocio de Estructuración de Proyectos, como se explicó en el acápite 1 de esta observación, sin embargo, el plan de trabajo se expidió para el periodo diciembre 2016 a junio de 2017, sobrepasando el término de la vigencia, por lo que no se observó un resultado tangible.

El incumplimiento de las metas del proyecto N°3, se explica por la no creación del FIEP; en la verificación del indicador de la segunda meta se observó cero (0%) en su cumplimiento, por estar relacionado directamente con la ejecución de la primera meta, es decir, no fue creado el FIEP en la correspondiente vigencia.

Respecto a las metas del Proyecto N°4, se hizo referencia en el numeral 1 de esta observación. La meta 1 se observa que fue definida bajo el supuesto que ya estuvieran implementados los cambios en los procedimientos de solución de controversias contractuales.

Los aspectos observados se consolidan en el siguiente cuadro:

Cuadro 43. Relación cumplimiento objetivos, actividades y metas del plan de acción 2016

ITEM	PROYECTO	OBJETIVO	LOGRO	ACTIVIDADES		META	% CUMPLIMIENTO
				PROGRAMADO	EJECUTADO		
1	FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURACION DE PROYECTOS	Definir una estrategia de fortalecimiento para la línea de negocio de Estructuración de Proyectos e implementar acciones de corto plazo	NO	2	2	Cumplir el 100% de la meta de ejecución de estructuraciones de proyectos	0%
2	OPTIMIZACION DE LOS MECANISMOS Y LOS LINEAMIENTOS DEL SEGUIMIENTO A PROYECTOS	Optimizar los instrumentos de seguimiento de proyectos con el fin de contar con información consistente y oportuna para tomar acciones	SI	3	3	Realizar seguimiento al 100% de los convenios aplicando la herramienta Semáforo	100%
3	PROPUESTA DE CREACION DEL FONDO DE IDENTIFICACION Y ESTRUCTURACION DE PROYECTOS	Diseñar e implementar la metodología para la operación y asignación de recursos destinados a la Estructuración de Proyectos por parte de FONADE	NO	6	6	Crear el Fondo de Identificación y Estructuración de proyectos. Analizar la viabilidad para asignar recursos a través del IEP en dos (2) proyectos.	0%
4	OPTIMIZACION DE LOS METODOS DE SEGUIMIENTO, RESOLUCION DE CONTROVERSIAS, CONTRATACION Y LIQUIDACION	Definir los instrumentos que permitan resolver las controversias contractuales y la liquidación de Convenios y Contratos	NO	4	3	80% de las controversias contractuales resueltas 60 convenios liquidados	33% y 100%
5	PLAN INSTITUCIONAL DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO	Fortalecer la gestión de la Entidad a través de la implementación de las directrices de Buen Gobierno y las Políticas de Desarrollo Administrativo definidas por el gobierno Nacional	SI	4	3,7	Teniendo en cuenta que el Departamento Administrativo de la Función Pública mide el avance y cumplimiento de las políticas de desarrollo administrativo, a través del FURAG.	75%
CUMPLIMIENTO CONSOLIDADO				21	18		

Fuente: FONADE. Elaboro: Equipo Auditor.

Lo anterior denota deficiencias en la formulación y cumplimiento de las actividades y metas asociadas a los proyectos y objetivos estratégicos de FONADE, incumplimientos que afectan la eficacia y eficiencia de su gestión, y que se hacen extensivos incluso a propósitos del Plan Nacional de Desarrollo en tanto el objetivo No.5 del Capítulo IX relacionado con la optimización de la gestión de la inversión de los recursos públicos contempló entre sus estrategias la formulación de metodologías, el diseño e implementación de nuevos esquemas legales y financieros, y la promoción de la oferta institucional existente para prestar servicios de estructuración de proyectos y su articulación con las necesidades de orden nacional y territorial, así como el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la estructuración de proyectos.

Respuesta de la Entidad

Mediante oficio N°20171300146011 del 6 de junio de 2017, la entidad presentó respuesta en los siguientes términos:

1. (...) "FONADE, habiendo identificando la necesidad del Gobierno Nacional de impulsar el desarrollo social y económico de las regiones mediante el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las entidades territoriales y el aprovechamiento de la Estructuración de proyectos y las Asociaciones Público-Privadas, como vehículos para lograr estos propósitos, estableció como parte de sus Objetivos Estratégicos 2015-2018, el Optimizar y Focalizar la actividad misional, orientado a promover y fortalecer su línea de negocio de estructuración de proyectos. (...)

Es importante anotar que, para el desarrollo de este proyecto, FONADE recibió apoyo de la Cooperación Andina de Fomento (CAF), para lo cual suscribió un convenio de cooperación técnica no reembolsable en febrero de 2016, mediante el cual se determinó el aporte de recursos por parte de la CAF para la contratación de una consultoría especializada para el fortalecimiento de la función de estructuración de proyectos de FONADE, a la vez que se estableció las condiciones para el cubrimiento de los gastos aprobados.

Teniendo en cuenta que a pesar de las gestiones realizadas entre el mes de mayo y julio de 2016 no se logró dentro de los términos previstos, la contratación de la firma consultora que adelantaría el diagnóstico de la línea de negocio de estructuración de proyectos, (...)

Así mismo, considerando la importancia que tiene para FONADE la reestructuración de la metodología para la formulación de proyectos y el fortalecimiento de la línea de Estructuración de proyectos, en la misma Junta Directiva, según consta en el acta No. 598, se determinó continuar en la vigencia 2017 las acciones de implementación, razón por la cual quedaron incorporadas en el Plan de Acción 2017.

En este orden de ideas, se aclara que, en el Plan de Acción de la vigencia 2016, no se definieron actividades que superan la vigencia, como lo plantea la Contraloría General de la República; sino que la Entidad, aplicando el principio de la planeación, determinó ajustar el alcance del proyecto, e incorporar dentro su Plan de Acción 2017, la ejecución del diagnóstico por parte de la firma consultora y la implementación de las acciones de mejora que ésta proponga y la Alta Gerencia de FONADE determine.(...)

“Para el objetivo N°3, (...) FONADE, bajo la consideración que las entidades territoriales y del orden nacional enfrentan dificultades para la financiación de la etapa de estructuración de sus proyectos, lo que limita a la Entidad en la consecución de nuevos negocios, se planteó en el marco del Plan de Acción 2016, estudiar la viabilidad de implementar un Fondo para la Identificación y Estructuración de Proyectos (FIEP).

De esta manera, definió este proyecto, delimitando su alcance para la vigencia 2016 en el diseño de una metodología para la operación y asignación de recursos, así mismo, incluye la realización de los análisis jurídicos, financieros y operativos que permitan viabilizar proyectos promovidos por entidades públicas. (...)

Al cierre de la vigencia 2016, se logró elaborar los documentos de la ruta crítica para la estructuración del fondo, el manual operativo y contable, el análisis del vehículo jurídico para la creación del FIEP, el modelo financiero y el análisis de los requerimientos de gestión de riesgos, así mismo, el documento con los pasos a seguir para la identificación de proyectos a estructurar y condiciones de elegibilidad.

(...) De la misma manera, se identificaron barreras de tipo jurídico, por cuanto se determinó que el vehículo jurídico más apropiado para la constitución del FIEP es un

fondo cuenta especial; sin embargo, para su habilitación exige la expedición de una ley, lo cual debilita las posibilidades de su implementación en el corto plazo.

Así las cosas, se considera que la Entidad, aun estando enfocada al cumplimiento de su Plan de Acción 2016 y sus respectivas metas, no podía proceder a la creación del FIEP, excediendo sus capacidades legales, lo cual explica que el indicador al cierre de la vigencia se hubiera medido en el 0%.

“Respecto del objetivo N°4 (...) A continuación, se expone la explicación emitida por la Subgerente de Contratación, mediante memorando No. 20175400122073, respecto al cumplimiento en la vigencia 2016, de la actividad de definición de una estrategia para mejorar las actividades asociadas a las actuaciones de FONADE cuando se presenten incumplimientos de contratistas:

*“(...) En cuanto a la definición de una estrategia para mejorar las actividades asociadas a las actuaciones de **FONADE** cuando se presentan incumplimientos de contratistas, la cual se debía evidenciar en un documento, es importante indicar que en principio la Subgerencia de Contratación planteó la creación de un procedimiento en la materia; no obstante lo anterior, teniendo en cuenta que el Estatuto de Contratación de **FONADE**, no prevé la utilización o remisión a dicho instrumento, elaborarlo habría sido inocuo, pues sería un documento que no tiene fuerza vinculante y por lo mismo no se lograría la obligatoriedad de su aplicación.*

Por otro lado, es importante mencionar que el objetivo por el cual se planteó el Plan de Acción 2016, con respecto a definir los instrumentos que permitan resolver las controversias contractuales se cumplió de forma puntual, como se puede evidenciar en los siguientes documentos, que fueron generados y entregados dentro de los soportes del seguimiento al mencionado Plan: Inventario de incumplimientos, lista de chequeo para incumplimientos, capacitación a los colaboradores de la entidad respecto a incumplimientos y circular de directriz de incumplimientos. Actualmente permanece la idea y se adelanta la gestión para la elaboración del procedimiento, teniendo en cuenta el Estatuto de Contratación. (...)

Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta que, en el segundo semestre de 2016, se encontraba en curso la modificación del Estatuto de Contratación de FONADE, el cual surtió diferentes revisiones y ajustes, sin que se lograra su aprobación por parte de la Junta Directiva al cierre de la vigencia, no fue posible expedir la modificación del procedimiento para la contratación de servicios profesionales, y tampoco formalizar el documento de estrategia frente al incumplimiento contractual.

Acorde con el seguimiento efectuado, el Plan de Acción 2016, reportó un cumplimiento del 86% de los hitos, si bien no se alcanzó el cumplimiento del 100% esperado, se considera que en la Entidad se tuvo un alto grado de compromiso para la ejecución de las actividades, evidenciándose una mejora importante respecto al nivel de cumplimiento de años anteriores, tal como se observa en el indicador No. 147. Respecto a los hitos que no se lograron cerrar en la vigencia, como se explicó en el punto anterior, dos corresponden

al proyecto FIEP, sobre el cual como resultado del análisis realizado se determinó la no viabilidad de la creación e implementación del mismo.

Por otra parte, respecto a la observación de la Contraloría General de la República relacionado con que algunas actividades definidas en el Plan de Acción 2016 corresponden a acciones de diagnóstico, formalización de procedimientos y realización de estudios y modelos, consideramos que la inclusión de las mismas no debe ser reprochable, teniendo en cuenta que la entidad debe dar cumplimiento al principio de economía que promueve la Ley 489 de 2009; así como a la Política de Eficiencia Administrativa que estipula el Decreto 2482 de 2012, de tal forma que previo a la destinación de recursos para la ejecución de iniciativas estratégicas debe realizarse los análisis, estudios y diagnósticos que se requieran; así mismo, se deben identificar y racionalizar los procesos, procedimientos que permitan la mejora de los servicios que presta la Entidad.

De la misma manera, respetuosamente manifestamos nuestro desacuerdo sobre la afirmación del incumplimiento de los objetivos propuestos, ya que si bien algunas actividades no se lograron culminar en la vigencia 2016, debe tenerse en consideración que la eficacia del Plan Estratégico se mide al cierre del cuatrienio, por cuanto algunos proyectos se ejecutan en un horizonte de mediano plazo, ya que para su desarrollo se requiere inicialmente la realización de análisis y/o diagnósticos, para posteriormente lograr establecer las alternativas de mejoramiento a implementar en vigencias siguientes.

2. *“En lo relativo a las metas asignadas a cada proyecto, se estableció que las establecidas para los proyectos N°1 y N°3 presentaron 0% de cumplimiento y de las dos metas del proyecto N°4, una presenta bajo cumplimiento de 33%; la meta del proyecto N°5 despliega un cumplimiento de 89%.”*

En lo que atañe al Proyecto 1, Fortalecimiento de la Estructuración de Proyectos, es importante aclarar, en primer lugar, que el indicador y la meta que se establecieron para la vigencia 2016, no dependen del desarrollo de las actividades del diagnóstico de la línea de estructuración de proyectos y de la formulación e implementación de las acciones de mejora definidas. Lo anterior, bajo la consideración que la Entidad ya viene ofreciendo y prestando servicios de estructuración de proyectos, razón por la cual el indicador tiene como propósito evaluar el resultado de la gestión de la Entidad bajo esta línea.

Para la vigencia 2016, se estableció la meta de estructurar 1 proyecto, bajo la modalidad de Asociación Público Privada. A continuación, se expone la explicación emitida por el Gerente del área de Banca de Inversión y APP respecto al cumplimiento de la meta en la vigencia 2016: (...) Lo anterior derivó en otro sí y prórroga del contrato interadministrativo hasta el 30 de noviembre de 2017, el cual fue suscrito el 26 de diciembre de 2016.

De esta manera, según lo destaca el Gerente del Área de Banca de Inversión y APP, las causas por las que no se culminó, en la vigencia 2016, la estructuración del proyecto con la Agencia APP Medellín, no son imputables a FONADE, sino al cliente; lo anterior explica que la medición del indicador del Proyecto 1 se registrara en 0%, por cuanto solo se entregaron algunos productos de la estructuración, la cual sigue su curso en la vigencia.

(...) Respecto a la meta del proyecto 4 del Plan de Acción 2016, de Optimización de los métodos de seguimiento, resolución de controversias, contratación y Liquidación, la Subgerencia de Contratación mediante comunicación No. 20175400122073, manifiesta que:

Si bien la meta establecida en el Plan de Acción 2016, se cumplió en un 33%, de acuerdo con el resultado presentado para la vigencia 2016, la gestión adelantada por el Área de Seguimiento, Controversias Contractuales y liquidaciones (hoy Área de Contratación, Controversias Contractuales y Liquidaciones), refleja un cumplimiento en el trámite y seguimiento de la totalidad de los procesos que se encuentran radicados para trámite; las cifras demuestran la gestión adelantada a cierre del año 2016 así:

Para el periodo 2014-2015, se tenía un total de procesos radicados para solución de controversias de 51, para el año 2016 fueron radicados 60 procesos adicionales, lo que nos indica que, al corte de 2016, se tenían un total de procesos radicados para un total de 111; Se aclara que FONADE, por el régimen especial que posee, no puede hacer uso de las cláusulas excepcionales tales como incumplimiento, multas y sanciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Área de Seguimiento, Controversias Contractuales y liquidaciones (hoy Área de Contratación, Controversias Contractuales y Liquidaciones), en la labor que ha desempeñado en materia de seguimiento y uso de sus medidas contractuales tendientes a conjurar los incumplimientos contractuales ha cerrado 20 procesos, de los cuales 10 han sido cerrados con recaudo por valor de (\$190.624.208) M/CTE; así mismo se han solicitado a la Asesoría Jurídica el inicio de las acciones judiciales correspondiente para 2 procesos, 3 procesos a los cuales se le realizó el aviso de siniestro y el pago de las garantías a las Compañías Aseguradoras, 75 procesos en trámite como (citación, audiencia, mesas de trabajo solicitud de concepto en materia de seguros y por último 10 procesos en estado de faltantes, suspendidos y otros. (...)

Análisis de Respuesta

Numeral 1. Objetivos 1, 3 y 4:

- Objetivo 1. El objetivo propuesto asociado al proyecto 1 Fortalecimiento de la estructuración de proyectos, fue: definir una estrategia de fortalecimiento para la línea de negocio de estructuración de Proyectos e implementar acciones de corto plazo, para lo cual Fonade explica que planteó dos actividades (a) *Realizar un diagnóstico del esquema actual de la línea de negocio Estructuración de Proyectos, y b) Elaborar y presentar una propuesta de fortalecimiento de la línea de negocio Estructuración de Proyectos*), con el fin de lograr el objetivo asociado al proyecto 1.

Al respecto, FONADE en la respuesta, precisa la forma y gestión realizada para el cumplimiento de las dos actividades, así como la descripción de un proceso contractual, para realizar una consultoría y diagnóstico.

A pesar del cumplimiento de las dos actividades propuestas, se evidenció que el objetivo no se cumplió, debido a que las actividades, estaban orientadas a realizar acciones de forma y no a la esencia de fondo del objetivo, cuál era la implementación de acciones. En el caso de la primera actividad, se obtuvo el diagnóstico; y en la segunda se propuso un cronograma con actividades a desarrollar en el periodo de diciembre de 2016 a junio de 2017, el cual sobrepasa la vigencia del plan de acción.

Se evidencia que estas actividades no fueron efectivas para el cumplimiento del objetivo de fortalecimiento de la línea de negocio de estructuración de proyectos, ya que no se han caracterizado los procedimientos para los servicios propuestos y su correspondiente alineación con los presentados en la página web de Fonade, ni se ha actualizado el correspondiente manual del área de Gerencia de Proyectos, como documento teórico conceptual de los mecanismos con los que cuenta la entidad para adelantar su gestión para la estructuración y ejecución de proyectos. Se observa que la segunda parte del objetivo era la implementación de acciones a corto plazo; según se evidenció el cronograma de acciones fue propuesto para el periodo de diciembre 2016 a junio de 2017, por tal razón no se presenta resultado tangible a la fecha de corte de diciembre de 2016. De igual forma, no se cuestiona en ningún momento, que se haya planeado continuar con el proyecto en la vigencia 2017.

- Objetivo 3. Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por Fonade, relacionadas con el objetivo del proyecto 3. y su correspondiente objetivo de diseño e implementación de la metodología para la operación y asignación de recursos destinados a la Estructuración de Proyectos, confirma que no se cumplió con este, debido a que no podía proceder a la creación del FIEP, excediendo sus capacidades legales; siendo factor necesario tanto la creación del FIEP, como la implementación de la metodología, administrativa, financiera y jurídica, para el logro del objetivo.
- Objetivo 4. Analizadas las consideraciones presentadas por Fonade, respecto del objetivo de *definir los instrumentos que permitan resolver las controversias contractuales y la liquidación de Convenios y Contratos*; se determinó que no se cumplió este objetivo, por las siguientes conclusiones: por medio de la actividad 1 “Ejecución del plan de Acción de Depósitos y Exigibilidades para Liquidación de Convenios”, se ejecutó un plan de choque; respecto de las actividades 2, 3 y 4, Fonade expone que estaba en curso la modificación del Estatuto de Contratación de la entidad, por lo que no fue posible expedir la modificación para el procedimiento de contratación de servicios profesionales y tampoco la formalización de una estrategia frente al incumplimiento contractual; de igual forma, con los soportes presentados al equipo auditor,

relacionados con las actividades 3 y 4, se expidieron las Circulares 07 y 08, procedimientos de cierre y de trámite por incumplimiento, respectivamente, no se expidieron documentos de procedimiento propiamente dichos con la formalidad y rigurosidad adoptados por la entidad, dada la fecha de expedición no se logró obtener un resultado tangible, por lo que se determinó en no cumplimiento del objetivo.

Numeral 2. Ejecución de actividades:

De acuerdo con lo expresado en la respuesta de FONADE, para la Contraloría es claro que el resultado de cumplimiento reportado de 86% es considerado como un alto grado de cumplimiento; al respecto es importante resaltar que la observación no va dirigida al porcentaje de cumplimiento sino a la orientación de cada actividad hacia el resultado, es decir, a su eficiencia y eficacia, componentes que impactan en el logro de cada objetivo asociado a los proyectos del plan de acción y a su logro, que son medidos de manera cualitativa.

De igual forma, respecto a la consideración que la definición de las actividades, se llama la atención hacia su aplicación e implementación, que son los componentes que finalmente ejecutados, conllevan a un resultado tangible y así mismo al logro real de cada objetivo planteado en el plan de acción.

Así mismo, tampoco se cuestiona el que se deba realizar un análisis, un diagnóstico o un modelo, sino la oportunidad de implementación de un cronograma de actividades, de un procedimiento o de un modelo, cuando ha sido asociado a un proyecto del plan de acción, cuyo periodo de duración es de un año e igualmente su seguimiento y monitoreo, que como se dijo anteriormente impacta en el logro de los objetivos del plan de acción.

Numeral 3. Porcentaje de cumplimiento de las Metas:

Es importante precisar que la observación puntualmente está dirigida al porcentaje de cumplimiento de cada meta asociada a cada proyecto del plan de acción, se destacan los que tuvieron cumplimiento de cero por ciento o un bajo cumplimiento, para este caso las metas de los proyectos 1, 3 y 4, respectivamente.

Al respecto, FONADE expone que la medición del indicador de cada meta, no depende del desarrollo de las actividades del desarrollo del diagnóstico, así mismo, que FONADE viene prestando el servicio de estructuración de proyectos; en este sentido la CGR tuvo en cuenta el indicador adoptado para cada proyecto del plan de acción en sí mismo.

Para las metas del proyecto 1, en cuanto a la primera, FONADE explica las razones de porqué se dio la medición de 0% en la meta: de número de proyectos

estructurados en el año bajo Asociación Público Privada - APP; la meta definida fue de un proyecto estructurado en el año. El resultado tangible se obtendrá el 30 de noviembre de 2017, de acuerdo con las condiciones del Otrosí y Prorroga N°1, al contrato interadministrativo derivado 201671AD (Numeración FONADE 216114) de fecha 26-12-2016.

En cuanto a la segunda meta: Número de proyectos de Obra estructurados al año, FONADE no se pronunció

Respecto de las metas del proyecto 3: 1) Crear el Fondo de Identificación y Estructuración de Proyectos - FIEP y 2) Analizar la viabilidad para asignar recursos a través del FIEP en dos proyectos, FONADE no se pronunció.

Con relación a las metas del proyecto 4: 1) Resolver el 80% de las controversias contractuales, y 2) Liquidar 60 convenios; FONADE ratifica el cumplimiento de 33% de la primera, de acuerdo con el soporte presenta la resolución de 28 controversias de un total de 75, y el 100% de la segunda, respectivamente.

En conclusión, de acuerdo con lo expuesto por FONADE y el análisis realizado a las respuestas, estas no desvirtúan el hallazgo, el cual se registra como fue comunicado.

2.1.2.2 *Macroproceso Gestión ambiental* *Proceso: Gestión Ambiental Institucional*

FONADE adoptó un instrumento de planeación "Plan de Gestión Ambiental - PGA 2016", coherente con la normatividad ambiental. Sobre el cual se evaluó el cumplimiento de los compromisos con la gestión ambiental, mediante el análisis de los resultados presentados en el "informe de actividades de gestión ambiental 2016", para cada uno de los programas que conforman el Plan Institucional de Gestión Ambiental – PIGA, aprobado por el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo según las funciones conferidas por el artículo segundo de la Resolución 070 de 2016.

En cumplimiento de lo dispuesto por la política ambiental de FONADE, se evidenció el desarrollo, comunicación y mantenimiento del Plan de Gestión Ambiental, logrando que, en el ejercicio misional, se alcanzarán los objetivos y metas propuestos haciendo un uso eficiente y ahorrador de los recursos naturales, controlando y previniendo la contaminación y la promoviendo la protección de su talento humano, de la comunidad y de su patrimonio físico.

Sin embargo y pese a los resultados obtenidos, que dan cuenta de una adecuada gestión, se exceptúan de esta calificación los aspectos por mejorar en relación con el programa para la gestión integral de los residuos sólidos, específicamente con

la señalización y seguridad en la operación del equipo compactador de residuos ordinarios. Y la ausencia de un departamento de gestión ambiental, que entre sus funciones de planeación, aplicación, seguimiento, control, evaluación y retroalimentación de las acciones señaladas en el instrumento de planeación para la gestión ambiental, además, incorpore la dimensión ambiental en la toma de decisiones de manera que FONADE integre, articule y haga transversal a sus procesos el conocimiento en materia ambiental, de tal modo que el desempeño ambiental institucional además de ser valorativo en términos de eco-eficiencia y seguimiento a proyectos, abarque un escenario propositivo y acorde con las políticas de desarrollo sostenible de la nación y la estrategia envolvente de crecimiento verde.

Hallazgo No 21. Departamento de Gestión Ambiental.

De acuerdo a lo dispuesto en el "DECRETO 1299 DE 2008 (abril 22), *Por el cual se reglamenta el departamento de gestión ambiental de las empresas a nivel industrial*¹²⁰ y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Objeto. El presente decreto reglamenta el Departamento de Gestión Ambiental de las empresas a nivel industrial, de conformidad con el artículo 8° de la Ley 1124 de 2007.

(...)

Artículo 4°. Objeto del departamento de gestión ambiental. (...) ...tiene por objeto establecer e implementar acciones encaminadas a dirigir la gestión ambiental de las empresas a nivel industrial; velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental; prevenir, minimizar y controlar la generación de cargas contaminantes; promover prácticas de producción más limpia y el uso racional de los recursos naturales; aumentar la eficiencia energética y el uso de combustible más limpios; implementar opciones para la reducción de emisiones de gases de efectos invernadero; y proteger y conservar los ecosistemas.

(...)

...Artículo 6°. Funciones del departamento de gestión ambiental. ...deberá como mínimo desempeñar las siguientes funciones:

1. Velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente.

2. Incorporar la dimensión ambiental en la toma de decisiones de las empresas.
(Negrita fuera de texto).

¹²⁰ *DECRETO 288 DE 2004 El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- 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. Tiene su domicilio en la ciudad de Bogotá.*

Creada en 1968 como un establecimiento Público denominado Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo FONADE, mediante la expedición del Decreto Ley 3068, en el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo. En 1992 se convierte en una Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero y se le asigna la función de ser Agencia de Proyectos de Desarrollo

3. *Brindar asesoría técnica - ambiental al interior de la empresa.*
4. *Establecer e implementar acciones de prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales que generen.*
5. *Planificar, establecer e implementar procesos y procedimientos, gestionar recursos que permitan desarrollar, controlar y realizar seguimiento a las acciones encaminadas a dirigir la gestión ambiental y la gestión de riesgo ambiental de las mismas.*
6. *Promover el mejoramiento de la gestión y desempeño ambiental al interior de la empresa.*
7. *Implementar mejores prácticas ambientales al interior de la empresa.*
8. *Liderar la actividad de formación y capacitación a todos los niveles de la empresa en materia ambiental.*
9. *Mantener actualizada la información ambiental de la empresa y generar informes periódicos.(...)*

FONADE, no ha constituido un Departamento de Gestión Ambiental, tal como lo indica la norma.

Cuenta con un Comité Institucional de Desarrollo Administrativo que no reemplaza en ningún caso al Departamento, dado que entre las funciones del Comité únicamente se encuentra la de “Aprobar los lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución del Plan Institucional de Gestión Ambiental y hacer seguimiento al mismo”, más la responsabilidad de la ejecución de las actividades del plan se encuentran a cargo del Gerente del Área de Servicios Administrativos y el apoyo de un Profesional Jurídico, quienes efectúan las acciones relacionadas con la Eco-eficiencia institucional, sin contar con un Departamento que apoye la ejecución de las tareas aprobadas, ni incursione en la incorporación de la dimensión ambiental en la toma de decisiones de FONADE, por tanto, la dimensión ambiental, carece de articulación y transversalidad entre sus áreas exponiendo la efectividad de sus controles sobre el riesgo reputacional de sus operaciones y limitando el desempeño ambiental de su instrumento de planeación ambiental – PIGA, acciones que revestirían en importancia de contarse con un Departamento de Gestión Ambiental.

Respuesta de FONADE

“Actualmente FONADE viene ejecutando satisfactoriamente todos los planes, actividades y programas que conforman el Plan Institucional de Gestión Ambiental, que ha sido fortalecido según las recomendaciones de la Contraloría General de la República en vigencias anteriores.

Conforme al Decreto 288 de 2004 FONADE se constituye legalmente como Empresa Industrial y comercial del Estado, y teniendo en cuenta las disposiciones del Decreto 1299 de 2008 respecto a la reglamentación de un Departamento de Gestión Ambiental; la alta dirección ha avanzado desde finales del año 2016 y principios de 2017 en el establecimiento de un Equipo Ambiental que fortalezca el desarrollo de sus actividades administrativas y aquellas que considere necesarias para la aplicación de la Gestión Ambiental.

La Entidad es consciente de la importancia de los aspectos ambientales en la toma de decisiones y de la relevancia reputacional que tiene la implementación de la Responsabilidad Ambiental Empresarial y el concepto de Eco – eficiencia como base de sus buenas prácticas internas.”

Análisis de respuesta

La respuesta dada por FONADE, no desvirtúa lo observado, por el contrario, indica avances tendientes a solventar la necesidad, sin embargo, estos no han sido materializados, señalando que la *“La Entidad es consciente de la importancia de los aspectos ambientales en la toma de decisiones y de la relevancia reputacional que tiene la implementación de la Responsabilidad Ambiental Empresarial y el concepto de Eco – eficiencia como base de sus buenas prácticas internas”*.

Por lo expuesto se determina proceder como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 22 Acopio de Residuos Ordinarios.

La Ley 09 de 1979, Código Sanitario Nacional, establece el conjunto de medidas sanitarias para regular las actividades que impliquen una afectación a la salud humana y al medio ambiente.

El Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Contiene normas generales relacionadas con la protección del agua, aire y suelo entre otros recursos naturales y los factores de deterioro ambiental como los residuos sólidos o el ruido.

Por su parte, la Norma Técnica Colombiana - Guía Técnica Colombiana 24 de 2009, brinda orientaciones respecto a la gestión ambiental para el manejo de los residuos sólidos y la separación en la fuente, específicamente en el Numeral *“5.2 INFRAESTRUCTURA URBANÍSTICA Comprende las instalaciones necesarias para realizar el manejo adecuado de los residuos sólidos (debidamente señalizadas), tales como áreas para la recolección y acopio, sistemas de evacuación y de transporte interno...”*

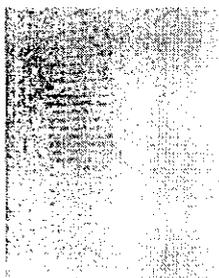
6.2.1 *Características del almacenamiento temporal. Las instalaciones y contenedores deberían contar con las características estructurales, de resistencia química – física y de equipos de emergencia, adecuados para los residuos que allí se almacenen.*

Estos sitios deberían reunir unas condiciones adecuadas para facilitar el acopio seguro y contar con recipientes que faciliten la labor. Además, deberían:

- **Contar con adecuada señalización (negrita fuera de texto).**
- *Permanecer en un estado de orden y aseo*
- *Contar con protección para aguas lluvias*
- *Contar con iluminación y ventilación adecuados*
- *Poseer paredes lisas de fácil limpieza, pisos duros y lavables, con ligera pendiente al interior*
- *Poseer acometida de agua y drenaje para lavado*
- *Contar con equipos adecuados para extinción de incendios y con fecha de vencimiento válida*
- *Contar con un programa de control de vectores y con elementos que restrinjan el acceso de los mismos (ratas, insectos, perros, etc.), con el fin de conservar los materiales y prevenir focos de enfermedad*
- *Tener espacio suficiente por tipo de residuo o recipiente par esta labor*
- *Disponer de una báscula para establecer un control de generación por indicadores (para sector industrial, comercial, institucional y de servicios).*
- *No estar ubicados en áreas de espacio público*
- *Contar con un sistema de control de olores”*

La norma técnica señala lo correspondiente al adecuado manejo y disposición de los residuos sólidos, respecto a los cuales se detectó en el recorrido efectuado por las instalaciones de FONADE, la ausencia de señalización de las áreas y equipos empleados en el manejo de los residuos sólidos ordinarios, la ausencia de recipientes adecuados para su almacenamiento, así como la ausencia de un protocolo o instructivo de manejo del equipo compactador de residuos, dado que el mismo es operado de forma manual, manteniendo contacto directo con los residuos, los cuales deben ser desatascados del compactador empleando herramientas como varillas y exponiendo al operario a lesiones físicas, tal como se evidencia en las piezas fotográficas que se presentan a continuación:

Imágenes 1 y 2. Registro fotográfico de las condiciones encontradas en el Punto de Acopio Temporal de Residuos Ordinarios, sin señalización ni recipientes adecuados.



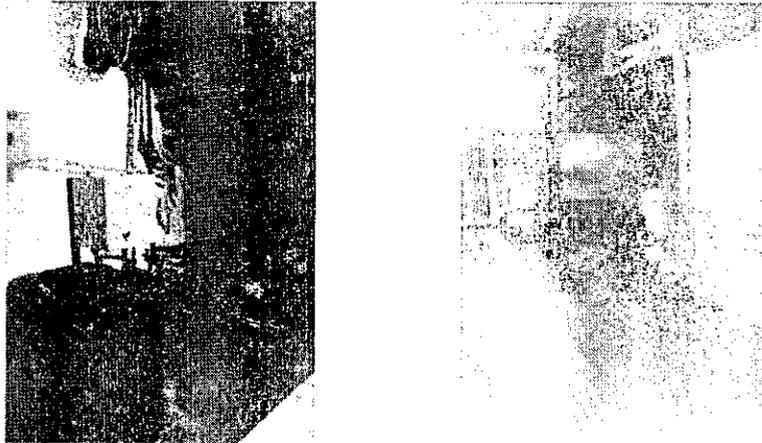
Ca



Código postal

Fuente. Equipo Auditor.

Imágenes 3 y 4. Registro fotográfico de las condiciones presentadas por el equipo compactador de residuos sólidos, sin señalización, instructivo de funcionamiento, elementos de protección personal y seguridad industrial.



Fuente. Equipo Auditor.

La situación descrita se origina por faltas de control en el manejo de los residuos sólidos ordinarios, desencadenando en contaminación del suelo y el ambiente al no contar con las condiciones que requiere tener un centro de acopio temporal de este tipo de residuos como se indica en la GTC 24:2009, de manera adicional, la ausencia de protocolos o instructivos de funcionamiento del equipo compactador y el no uso de elementos de protección personal, contraviene la política ambiental de FONADE que busca “asegurar un manejo ambiental responsable de acuerdo con la legislación vigente aplicable, con énfasis en el uso eficiente de los recursos no renovables, en el control y prevención de la contaminación y la protección de su talento humano, de la comunidad y de su patrimonio físico”.

Respuesta de FONADE

FONADE cumple activamente con los programas de gestión integral de los residuos establecidos dentro el Plan Institucional de Gestión Ambiental, sin embargo, el centro de acopio de los residuos ordinarios se encuentra a cargo de la administración de la copropiedad del EDIFICIO FONADE, que reciben los residuos ordinarios de esta Entidad y de otras que se encuentran en el edificio, siendo ellos los responsables del manejo y disposición final de los mismos.

Teniendo en cuenta las observaciones de esta auditoría, La Entidad dará alcance de las mismas a la administración de la copropiedad del EDIFICIO FONADE con el fin de dar cumplimiento a los requerimientos solicitados.

Análisis de respuesta

Lo expuesto por FONADE en su respuesta no desvirtúa lo observado, por lo que se determina proceder como hallazgo administrativo.

El cumplimiento de las actividades propuestas en los programas de gestión integral de los residuos establecidos dentro el Plan Institucional de Gestión Ambiental, admite corresponsabilidad en la segregación, almacenamiento temporal, entrega y disposición final de los residuos generados por FONADE. En este sentido se valida el hallazgo como fue comunicado.

2.1.2.3 Seguimiento Plan de mejoramiento

Para la vigencia 2016, FONADE registró un Plan de Mejoramiento compuesto por 38 hallazgos con 128 acciones de mejora, de las cuales 32 acciones presentaron término de cumplimiento a cierre de 31 de diciembre de 2016, correspondiendo a 18 hallazgos, los cuales fueron objeto de evaluación por parte del equipo auditor.

Del seguimiento realizado por la CGR se determinó un cumplimiento de las actividades planteadas del 100%, determinándose como efectivas 12 acciones de las 32 acciones evaluadas, lo cual a su vez corresponde a tres hallazgos de los 18 analizados, representando un 37,5 % de efectividad.

Los hallazgos validados con acciones cumplidas y efectivas son: Hallazgo 6 y 8 Vigencia 2014, hallazgo 15 vigencia 2015, sobre lo cual se detalla en el anexo 3.

2.1.3 Control Financiero

Los Estados Financieros de FONADE con corte al 31 de diciembre de 2016 fueron preparados de acuerdo con el marco regulatorio dispuesto en el anexo del Decreto 2615 de 2014, *“por el cual se modifica el marco técnico normativo de información financiera para los preparadores de la información financiera que conforman el Grupo 1 previsto en el Decreto 2784 de 2012, modificado por el anexo del Decreto 3023 de 2013”*, en cumplimiento de la Resolución No. 743 de 2013 *“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”*, y sus modificaciones, emitidas por la Contaduría General de la Nación.

Al respecto FONADE informa que dio aplicación a la anterior normatividad, excepto por:

“Lo dispuesto en la NIC 39 y la NIIF 9 contenidas en dicho anexo (Decreto 2615 de 2014), respecto del tratamiento de la cartera de crédito y su deterioro, y la clasificación u valoración de inversiones; lo anterior, de conformidad con la Resolución 598 de 2014, emitida por la Contaduría General de la Nación. Al respecto, FONADE ha aplicado el marco normativo anexo a la Circular Externa 034 de 2014, mediante la cual se adiciona a la Circular Básica Contable y Financiera (CBCF), el capítulo I -1 “Clasificación, Valoración y Contabilización de Inversiones para Estados Financieros Individuales o Separados””

Con respecto al impacto, producto de la adopción por primera vez de las Normas Internacionales de Contabilidad -NICIF-, FONADE reportó Ganancias acumuladas en adopción por primera vez por \$11.332,8 millones, producto de las siguientes transacciones:

Al 31 de diciembre de 2015, con ocasión de la aplicación de las normas internacionales en el período de transición se registraron ganancias acumuladas por adopción de \$26.871.6 millones y el Resultado del Ejercicio reportó una pérdida por \$8.423.3 millones. Por otro lado, bajo normas locales se registraron utilidades al cierre de ésta vigencia por \$4.163.6 millones.

En la aplicación de las NIIF para ésta vigencia, de manera errónea se canceló la provisión por \$2.951,9 millones de los Bienes Recibidos en Dación de Pago, situación que fue corregida en la vigencia 2016.

De acuerdo con lo anterior se determinó que al 31 de diciembre de 2016 las ganancias acumuladas por adopción por \$11.332,8 millones, corresponden al valor registrado como ganancias acumuladas a 31 de diciembre de 2015 bajo normas NIIF por \$26.871.6 millones y se restó lo correspondiente a la pérdida bajo NIIF del resultado del ejercicio por \$8.423.3 millones, la utilidad determinada bajo normas locales \$4.163.6 millones y el registro correspondiente a la provisión de los Bienes Recibidos en Dación de pago por \$2.951.9 millones.

El resultado se muestra en los estados comparativos bajo NIIF (Estado de Situación Financiera) con corte al 31 de diciembre de 2016, 31 de diciembre de 2015 y 01 de enero de 2015 (Estado de Situación Financiera de Apertura --ESFA), así:

**Cuadro No 44. Estado comparativo de situación financiera
Fondo financiero de proyectos de desarrollo**

CUENTA	DESCRIPCIÓN CUENTA	DICIEMBRE 31 DE 2016	DICIEMBRE 31 DE 2015	ENERO 1 DE 2015
1	ACTIVO	1.307.733	1.470.198	1.893.896
11	EFFECTIVO	417.645	432.475	464.579
13	INVERSIONES Y OPERACIONES CON DERIVADOS	828.690	980.228	1.371.528
14	CARTERA DE CRÉDITOS Y OPERACIONES DE LEASING FINANCIERO	230	257	123
16	CUENTAS POR COBRAR	18.856	14.193	20.880
18	ACTIVOS MATERIALES	29.842	32.580	33.303
19	OTROS ACTIVOS	12.920	4.468	3.483
2	PASIVO	1.182.224	1.329.087	1.734.738
21	INSTRUMENTOS FINANCIEROS A COSTO AMORTIZADO	1.014.857	1.194.016	1.631.277
25	CUENTAS POR PAGAR	80.178	87.542	89.027
27	OBLIGACIONES LABORALES	1.180	1.175	1.165
28	PROVISIONES	84.466	41.933	12.308
29	OTROS PASIVOS	1.605	4.019	960
3	PATRIMONIO	125.508	141.111	159.158
31	CAPITAL SOCIAL	75.411	66.529	57.150
32	RESERVAS	31.792	37.366	34.462
33	SUPERAVIT O DEFICIT	8.305	45.632	19.564
34	GANANCIAS O PÉRDIDAS	5.941	(8.423)	47.982

Fuente: Gerencia área contable FONADE Elaboró: Equipo Auditor

Los Estados Financieros de FONADE con corte al 31 de diciembre de 2016 fueron aprobados por Junta Directiva del 04 de abril de 2017.

Dentro de la información reportada a la Contaduría General de la Nación, FONADE incluyó el reporte correspondiente a las Operaciones Recíprocas, sobre las cuales, una vez evaluadas se determinó que existen diferencias con las Entidades con las cuales tiene suscritos convenios de Gerencia de Proyectos.

Lo anterior en razón a que FONADE aplica un sistema de caja para los proyectos de Gerencia de Proyectos por cuanto registra como ejecutados los recursos que desembolsa por concepto de anticipos y de fideicomisos, mientras que los informes financieros que envía a los clientes titulares de los Convenios, lo hace a través del sistema de causación, esto es, en la medida en que se van legalizando los anticipos y ejecutando los recursos en fiducia se van descargando del informe financiero, lo que en consecuencia genera diferencias por cuanto el cliente utiliza ésta última información para realizar sus registros.

La evaluación realizada al Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2016 presentó los siguientes saldos al cierre de la vigencia:

Cuadro 45. Estado Situación Financiera

CUENTA	DESCRIPCIÓN	SALDO AL 31/12/2016	PARTICIPACIÓN DEL GRUPO
1	ACTIVO	1.307.732,53	100%
11	EFFECTIVO	417.647,94	31,94%
13	INVERSIONES Y OPERACIONES CON DERIVADOS	828.690,84	63,37%
14	CARTERA DE CRÉDITOS Y OPERACIONES DE LEASING FINANCIERO	229,97	0,02%
16	CUENTAS POR COBRAR	18.895,64	1,44%

18	ACTIVOS MATERIALES	29.341,87	2,24%
19	OTROS ACTIVOS	12.926,28	0,99%
2	PASIVO	1.182.224,11	100%
21	INSTRUMENTOS FINANCIEROS A COSTO AMORTIZADO	1.014.856,84	85,84%
25	CUENTAS POR PAGAR	80.176,24	6,78%
27	OBLIGACIONES LABORALES	1.180,41	0,10%
28	PROVISIONES	84.405,67	7,14%
29	OTROS PASIVOS	1.604,96	0,14%
3	PATRIMONIO	125.508,42	100%
31	CAPITAL SOCIAL	79.410,70	63,27%
32	RESERVAS	31.791,14	25,33%
38	SUPERÁVIT O DÉFICIT	8.365,49	6,67%
39	GANANCIAS O PÉRDIDAS	5.941,09	4,73%
4	INGRESOS DE OPERACIONES	250.083,62	100%
41	INGRESOS DE OPERACIONES ORDINARIAS GENERALES	250.083,62	100,00%
5	GASTOS	250.083,62	100%
51	GASTOS DE OPERACIONES	236.259,95	94,47%
57	IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS	7.882,58	3,15%
59	GANANCIAS (EXCEDENTES) Y PÉRDIDAS	5.941,09	2,38%

Fuente: Gerencia área contable FONADE Elaboró: Equipo Auditor

De las cuentas del Activo se evaluó la cuenta Inversiones y operaciones con derivados, que representa el 63.37% del total de los activos, a través de la cuenta 1301- Inversiones a valor razonable con cambios en resultados – Instrumentos representativos de deuda, mediante el análisis de la subcuenta 130115 – Otros emisores nacionales, en la cual se registran las inversiones que tiene FONADE al cierre de la vigencia en títulos emitidos por establecimientos de crédito.

El análisis estuvo enfocado en la inversión de los recursos provenientes de los convenios celebrados bajo la línea de Gerencia de Proyectos, determinando conformidad a lo dispuesto por la normatividad expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante SFC).

Del Pasivo se evaluaron las cuentas 2116- Depósitos especiales, a través de la revisión de la subcuenta 211675 - Depósitos para la ejecución de proyectos, que al cierre de la vigencia reportó un saldo por \$1.014.856 millones, cuenta donde se registran los recursos pendientes de ejecutar de los diferentes convenios celebrados por FONADE por concepto de la línea de Gerencia de Proyectos; y la cuenta 2814- Multas y sanciones, litigios, indemnizaciones y demandas por \$55.258 millones, valor que corresponde a las provisiones realizadas por FONADE de los procesos donde ha sido demandado. Estas cuentas representan el 85.84% y 4.67% del total del pasivo, respectivamente.

Del análisis de éstas cuentas se evidenciaron debilidades, las cuales quedan consignadas en los hallazgos que se describen más adelante.

Del total del patrimonio se revisaron de manera selectiva las cuentas de los grupos 38- Superávit o déficit y 39 – Ganancias o Pérdidas con el fin de establecer el impacto de la implementación de las NIIF. Del análisis realizado no se evidenciaron deficiencias que afecten el saldo de las cuentas de éstos grupos.

Del Estado de Resultados Integrales se analizó de los ingresos la cuenta 4103- Ingresos financieros por la ejecución de proyectos -que al cierre de la vigencia reportaba un saldo por \$81.677 millones, a través de la revisión de la subcuenta 410370- Rendimientos financieros por la ejecución de proyectos; y de los Gastos se revisó la partida consignada en la cuenta 5140 – Financieros por operaciones del mercado monetario y otros intereses que al cierre de la vigencia reportó un saldo por \$62.191 millones. La revisión se efectuó de manera transversal con el análisis de la cuenta seleccionada para el grupo de inversiones, y no se determinaron deficiencias.

Así mismo se verificaron las Cuentas Contingentes, mediante el análisis de la cuenta 6105 – Acreedoras por contra, subcuenta 610501 – Otras contingencias acreedoras por contra, que al cierre de la vigencia reportó un saldo por \$539.080 millones. En ésta cuenta se registran las pretensiones producto de las demandas que son interpuestas en contra de FONADE. Del análisis se estableció un hallazgo el cual queda consignado en los Resultados de la Auditoría.

2.1.3.1 Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable Procesos: Revelación de los estados contables

Evaluación de los estados financieros

Opinión de los estados: Opinión Adversa o Negativa¹²¹:

En nuestra opinión, por lo expresado en los párrafos siguientes, los estados financieros de FONADE no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2016, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esa fecha, de conformidad con las Normas de Contabilidad y de Información Financiera emitidas por el Gobierno Nacional, a través de la Ley 1314 de 2009 y sus Decretos Reglamentarios No. 2784 de 2012 y 3023 de 2013 mediante el cual se adoptan las Normas Internacionales de Información Financiera -NIIF.

¹²¹ En la Guía de Auditoría de la CGR, adoptada en mayo de 2015, en el inciso 3.2.1.1 señala que: "ADVERSA O NEGATIVA: Se emite cuando las salvedades tomadas en su conjunto superen el 10% del total de los activos o de los pasivos más patrimonio, lo que significa que el auditor bajo su criterio profesional, concluye que en su conjunto los estados financieros no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera del auditado y los resultados de sus operaciones por el año terminado, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General".

Los Estados Financieros de 2016, son los primeros que FONADE prepara y presenta aplicando el nuevo Marco Normativo – NCIF.

Los errores o inconsistencias, salvedades, limitaciones o incertidumbres encontradas, que afectan la razonabilidad de dichos estados contables ascienden a \$148.658 millones, valor que representa el 11.37% del activo total de FONADE.

La opinión sobre los estados contables para el 2016 de FONADE, varió en relación con el año 2015 en el cual se emitió una opinión Sin Salvedades.

2.1.3.2 Control Interno Contable

El Sistema de Control Interno Contable de FONADE, mediante aplicación de la herramienta “Evaluación del Sistema de Control Interno Contable de la Contraloría General de la República”, obtuvo una calificación de 1,53 puntos lo cual lo ubica en el rango de “Con Deficiencias”, manteniéndose en el rango con respecto a la vigencia 2015, en donde se determinó igualmente que el control interno contable era con deficiencias.

La calificación obtenida se origina en:

- Deficiencias en la aplicación de los elementos definidos en el Manual de Política Contable de FONADE.
- Deficiencia en los procesos de conciliación entre las dependencias responsables de suministrar y registrar la información.
- Uso de fuentes de información para el registro contable, provenientes de fuentes diferentes a las establecidas en normas y procedimientos internos.
- Ausencia de controles para que los hechos económicos se reconozcan y registren oportunamente.

Los hallazgos que soportan la opinión y la calificación del control interno contable, se enuncian a continuación:

Hallazgo No. 23 Anticipos a Contratistas y encargos fiduciarios

El Manual de Política Contable adoptado por FONADE, se basa en la siguiente normatividad:

“Normatividad legal vigente.

- *Ley 1314 del 2009 por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento.*

- Decreto 2784 de 2012 por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 1.
- Decreto Nacional 1851 de 2013 por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo (sic) para los preparadores de información financiera que se clasifican en el literal a) del parágrafo del artículo 1° del Decreto número 2784 de 2012 y que hacen parte del Grupo 1.
- Decreto 3023 de 2013 por el cual se modifica parcialmente el marco técnico normativo de información financiera para los preparadores de la información financiera que conforman el Grupo 1, contenido en el anexo del Decreto 2784 de 2012.
- Decreto Nacional 302 de 2015 por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo para las normas de aseguramiento de la información.”

Este Manual, define en el Capítulo 7. Marco Conceptual de NCIF los siguientes elementos:

(...)

“7.1. Objetivo de la Información Financiera: Es proporcionar información financiera sobre FONADE que sea útil a los inversores, prestamistas y otros acreedores existentes y potenciales para tomar decisiones sobre el suministro de recursos a la Entidad.

La adopción de políticas contables que permitan una presentación razonable de la situación financiera, resultados de gestión, y flujos de efectivo son parte de la responsabilidad de FONADE, con base en la presentación y preparación de los estados financieros.

Los informes financieros de propósito general componen: Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados del periodo y Otro Resultado Integral del periodo, un Estado de Cambios en el Patrimonio del periodo y un Estado de Flujos de Efectivo los cuales se reportan al final de cada periodo, adicionalmente debe tener las correspondientes notas a los Estados Financieros, con las revelaciones que incluyan un resumen de las políticas contables más significativas y otra información explicativa

(...)

7.3 Las características cualitativas de la información financiera útil. Debido a que los estados financieros presentan información sobre los recursos económicos de FONADE, los derechos de sus acreedores y efectos de las transacciones, las características de la información financiera deben presentar cualidades como: ser útil, relevante, representación fiel, comparable, verificable, oportuna y comprensible.

- ✓ *Utilidad de la información:* La información financiera es útil cuando es pertinente, confiable y oportuna; se puede confiar en ella porque es neutral, verificable en la medida en la cual represente fielmente los hechos económicos y haya sido preparada sobre bases uniformes.
- ✓ *Relevancia de la Información:* La información puede ser capaz de influir en una decisión del usuario; debe tener un valor predictivo, es decir, si puede utilizarse como

un dato de entrada en los procesos utilizados por usuarios para predecir resultados futuros y este valor predictivo puede ser empleado para llevar a cabo las propias predicciones del usuario.

- ✓ *De acuerdo a lo anterior la materialidad o importancia relativa está dada por la omisión o inclusión de información que puede influir en la toma de decisiones de los usuarios sobre la Entidad, basado en la naturaleza o magnitud de las partidas a que se refiere en contexto el informe financiero....*
- ✓ *Representación Fiel: FONADE debe maximizar la descripción completa, neutral y libre de error de la información financiera, mostrando fielmente los hechos económicos representados en los estados financieros, teniendo en cuenta todas las explicaciones y descripciones necesarias, sin sesgo y garantizando que no hay errores u omisiones en la información.*
- (...)
- ✓ *Verificabilidad: La verificabilidad ayuda a asegurar a los usuarios que la información representa fielmente los fenómenos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que observadores independientes diferentes debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo de que una descripción particular es una representación fiel.*
- ✓ *Oportunidad: FONADE debe tener información disponible para los decisores a tiempo de ser capaz de influir en sus decisiones.*
- ✓ *Comprensibilidad: La comprensibilidad de la información financiera está dada por la caracterización y presentación de la información de manera clara y concisa de manera tal que los usuarios puedan comprender de manera razonable las actividades económicas de la Entidad.*

7.4.2. Reconocimiento de los elementos de los Estados Financieros:

Reconocimiento de Activos: *Se reconoce un activo en el balance cuando es probable que se obtengan beneficios económicos futuros para la Entidad y el activo tiene un valor que puede ser medido fiablemente. No se puede reconocer un activo si no se obtienen beneficios económicos, en lugar de ello se debe llevar como un gasto en el Estado de Resultados, decisión tomada por el grado de certeza de dichos beneficios.*

Reconocimiento de Pasivos: *Se reconoce un pasivo cuando es probable que la Entidad tenga que desprenderse de recursos económicos y además la cuantía del desembolso pueda ser evaluada con fiabilidad, adicionalmente deben satisfacer los requisitos en sus circunstancias particulares (transferencia de riesgos y beneficios), es decir, que el hecho de reconocer un pasivo implica el reconocimiento de un activo o gasto*

El Estado de Situación Financiera de FONADE con corte a diciembre 31 de 2016 registra en la subcuenta 211675 – Depósitos para la Ejecución de Proyectos, un saldo por \$1.014.856.8 millones, valor que corresponde a los “recursos recibidos de

terceros en el marco de la línea de Gerencia Integral de Proyectos para desarrollar las actividades propias de cada proyecto ejecutadas a largo plazo”

FONADE, en desarrollo de éstos convenios realiza anticipos a los contratistas (contratación derivada), valores de los cuales existen \$81.319,4 millones pendientes de legalización; monto que representa derechos para FONADE y obligaciones para los contratistas, hecho que no se refleja contablemente dado que FONADE los disminuye de las cuentas 111505 Bancos Nacionales y 211675 Depósitos para la Ejecución de proyectos, sin que exista ejecución real del objeto contractual, ni mecanismo que permita el registro contable que dé cuenta del estado de amortización de dichos anticipos, de tal forma que se refleje en debida forma, la realidad económica de los proyectos.

Por otro lado, y también en desarrollo de estos proyectos se celebró el convenio No. 193048 del 22/12/2003, el cual en el informe de ejecución financiera emitido por FONADE con corte a diciembre 31 de 2016 con destino al SENA en calidad de cliente, reporta un saldo por ejecutar por valor de \$10.347,5 millones; mientras que contablemente el saldo del convenio figura por valor de \$2.405,1 millones, montos que generan una diferencia de \$7.942,4 millones.

Esta diferencia es generada, entre otras razones, porque contablemente se registran como ejecutados recursos por \$7.954,8 millones, los cuales se encuentran depositados en encargos fiduciarios constituidos con Fidubogotá en el año 2012, recursos que al cierre de la vigencia estaban pendientes de ejecución, hecho que en consecuencia no se refleja en el Estado de Situación Financiera de FONADE; ello a pesar de que tales recursos se pueden reflejar de manera fiable ya que representan derechos para FONADE y deberes para el fiduciario.

Aunado a lo anterior, las situaciones antes descritas no son reveladas dentro de las notas presentadas, de manera que den cuenta de que existen recursos que están en poder de terceros, sobre los cuales FONADE mantiene el control y sobre los que se espera la entrega de un bien o servicio.

Las anteriores situaciones se originan por falta de aplicación de los elementos definidos en el Manual de Política Contable de FONADE, lo que genera subestimación en la subcuenta 211675- Depósitos para desarrollo de Proyectos por \$89.274,2 millones y su correspondiente contrapartida en las cuentas del Activo por igual valor.

Respuesta de FONADE:

“Respecto a la conclusión sobre la subestimación de la cuenta y el registro de las operaciones generadas en virtud de los anticipos a contratos derivados de la ejecución del convenio, así como, las conclusiones efectuadas respecto al registro se deben tener en cuenta lo siguiente:

El Decreto 288 de 2004, define al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE como una Empresa Industrial y Comercial de Estado, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Departamento Nacional de Planeación, y vigilada por la Superintendencia Bancaria (Hoy Superintendencia Financiera de Colombia). Dado su carácter financiero se rige por las normas y regulación contable y financiera emitida por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Fonade tiene por objeto: “Ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas.”; en función del mismo, desarrolla cuatro líneas de negocio dentro de la cuales se encuentra la Línea de Gerencia Integral de Proyectos.

En la Línea de Gerencia Integral de Proyectos, Fonade se compromete bajo su cuenta y riesgo la ejecución del proyecto en todos sus componentes, asumiendo la responsabilidad y el riesgo por la realización del mismo y adelantando actividades de agente principal en la obtención del resultado requerido por la entidad pública contratante.

Por lo anterior, y acorde con la reglamentación contable expedida por la Superintendencia Financiera, Fonade registra los recursos recibidos para el desarrollo de los convenios de Gerencia de proyectos en cuentas del activo y del pasivo, presentándose en estas dos cuentas el efecto de la Situación Financiera de los mismos, razón por la cual, estas operaciones no afectan el estado de resultados de la Entidad, ni el patrimonio.

Para efectos del registro, la Superintendencia Financiera de Colombia, mediante la Circular Externa 040 de 2003 creó la cuenta 216070 - DEPÓSITOS PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS, con el fin de que en ella, Fonade registre el valor de los recursos recibidos de terceros para el desarrollo de los convenios de Gerencia de Proyectos, ahora bajo el Catalogo Único de Información Financiera con Fines de Supervisión, norma vigente, la cuenta 211675 - DEPÓSITOS PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS. A través de esta cuenta pasiva, Fonade realiza el registro contable de los recursos recibidos para la ejecución de los convenios de Gerencia de Proyectos, de acuerdo con la dinámica de la cuenta se registran las partidas recibidas para la ejecución de proyectos, y se disminuye por el valor correspondiente a la ejecución parcial o total del proyecto, de acuerdo con soportes internos de entrega a los contratantes; por la aplicación a los fines previstos de los depósitos constituidos, por la cancelación o devolución del depósito, etc.

Para la ejecución de los proyectos, Fonade adelanta procesos de contratación con el fin de cumplir con el objeto pactado, en tales contratos, dependiendo del bien o servicio prestado se pueden establecer contractualmente anticipos a contratistas, los cuales son legalizados de conformidad con la forma de pago pactada contractualmente.

Para efectos el registro contable de los giros correspondientes a anticipos, en junio de 2006 mediante oficio 2006EE13584, la Entidad elevo consulta a la Superintendencia Financiera órgano rector contable de las Entidades de carácter financiero, respecto a:

"...Los recursos que FONADE entrega a los contratistas en calidad de anticipo se registran como recursos ejecutados y pagados del convenio de Gerencia Integral de Proyectos. Al respecto cordialmente solicitamos nos indique si estos se pueden registrar en el código correspondiente a anticipos"

La respuesta a esta consulta fue dada mediante el oficio 2006034286-773-39 del 27 de julio de 2006, por el despacho de la Dirección de Supervisión Institucional para Intermediarios Financieros de la Superintendencia Financiera, (se anexa copia de los oficios) en los siguientes términos:

"Al respecto me permito comentarle que mediante Circular Externa 040 de 2003, esta Superintendencia habilitó en el PUC Financiero la subcuenta 216070 con el fin de que FONADE registrara "(...) el valor de los recursos recibidos de terceros para el desarrollo de los convenios y contratos de administración de proyectos".

En este orden de ideas y entendiendo que con dichos recursos FONADE realiza desembolsos a los contratistas que adelantan los proyectos (ya sea por anticipos o por ejecución parcial o total), esta Dirección de Superintendencia considera que los citados desembolsos deben ser registrados contablemente en la cuenta 216070 Depósitos para la Ejecución de Proyectos." Negrilla fuera de texto,

Como se puede observar, Fonade ha dado estricto cumplimiento a la normatividad emitida por la Superintendencia financiera, y así mismo, al Manual de políticas contables respecto al reconocimiento de las transacciones derivadas de la ejecución de los convenios de Gerencia de proyectos. En ese sentido, La cuenta 211675 Depósitos para la Ejecución de Proyectos no se encuentra subestimada, así como su correspondiente contrapartida, teniendo en cuenta que Fonade ha efectuado el registro contable de los anticipos de la contratación derivada de los convenios, de conformidad con la normatividad dada por la Superintendencia Financiera, específicamente a lo indicado en el oficio 200634286 del 27 de julio de 2006 sobre el registro de los anticipos.

En relación con las revelaciones, así como, los controles que se realizan frente al manejo contable de los recursos entregados en calidad de anticipo a contratos derivados de la ejecución del convenio, precisamos lo siguiente:

Teniendo en cuenta que los recursos recibidos en virtud de la gerencia de proyectos tienen una destinación específica, y los mismos se ejecutan en el cumplimiento del objeto pactado, el control del disponible del recurso se refleja en la cuenta pasiva 211675, de esta manera se realiza el control de los mismos, y permite ver la realidad del saldo de los recursos del proyecto para su ejecución.

A su vez, Fonade genera información financiera útil y precisa a sus clientes, que en conjunto con la información técnica, su integralidad se constituye como una herramienta efectiva para ellos. Es así como, a través de los informes de ejecución financiera, la ejecución presupuestal y la ejecución técnica efectuada mediante los informes de gestión de los convenios y las actividades propias de las interventorías definidas en el Estatuto de

Contratación y en el Manual de Supervisión e Interventoría de Fonade, cumple con las actividades de gestión, seguimiento y control.

En relación con el control contable, los Informes de ejecución financiera se configuran como el instrumento de control en donde: a) La Entidad reporta a sus clientes los pagos en virtud de la ejecución de los proyectos, lo que se configura como un instrumento útil y oportuno para que ellos registren las operaciones en relación con la ejecución de los mismos proyectos. b) Este informe se deriva de los registros y saldos de la cuenta 211675 y dado que el reporte a los clientes corresponde a pagos efectivos, se genera a su vez el **"informe contable de ejecución financiera"**, el cual es de carácter interno donde se concilia la información reportada al cliente versus el saldo de la cuenta 211675 por cada convenio, como resultado se identifican claramente las partidas que se encuentran pendientes de pago efectivo. c) para los efectos del informe, dado que los anticipos no son reportados al cliente como ejecución, sino hasta el momento de su legalización, se lleva el **"Control de anticipos entregados pendientes de legalización"**, el cual como se evidencia en los informes corresponde al control por contrato del anticipo entregado y sus correspondiente legalizaciones.

Ahora bien, en lo que respecta específicamente al convenio 193048 suscrito con el Sena, este convenio corresponde a un convenio de Gerencia Integral de proyectos cuyo objeto es el manejo de los recursos del "Fondo Emprender", este fondo tiene como finalidad la financiación de proyectos empresariales provenientes de emprendedores que presenten proyectos productivos, a su vez los recursos que entrega el fondo tienen el carácter de no reembolsable en dinero.

Para efectos de la operación, es decir de la financiación de los planes de negocio de los emprendedores, el SENA – Fondo Emprender, aperturas convocatorias públicas nacionales y regionales, las cuales de acuerdo a la ley, son publicitadas en diarios de amplia circulación. Una vez aprobados los planes de negocio por parte del Consejo Directivo, este organismo emite Actas de Aprobación las cuales contienen todos los planes de negocio aprobados, con este acto administrativo Fonade procede a requerir a los emprendedores para adelantar la contratación del plan de negocio, una vez son suscritos dichos contratos y registrados presupuestalmente se procede a realizar el pago de los recursos a la Fiducia por la sumatoria del total de los contratos suscritos y registrados, con el fin de dar aplicación a los fines previstos en el contrato y de conformidad con lo indicado por la Superintendencia Financiera el pago de este recurso se reconoce contablemente como un menor valor del saldo de la cuenta 211675, pero al igual que en el caso de los anticipos se llevan distintos controles de carácter técnico y financiero sobre dicho recurso.

Desde la Gerencia Técnica sobre los recursos otorgados por Fondo Emprender correspondientes a planes de negocios legalizados mediante contratos individuales y cuyos recursos son manejados mediante la Fiduciaria, se controlan a través de la gestión que realiza el supervisor del Contrato con la Fiduciaria, tal como lo estipula la cláusula Séptima del Contrato. En la actualidad se maneja un sistema informativo en la Plataforma Fondo Emprender, donde se accede mediante usuario y login, el cual nos permite saber la ejecución presupuestal por cada plan de negocio, el valor aprobado y la ejecución de los mismos a través de la legalización de cada pago solicitado por los emprendedores, (el

cual es cargado en plataforma); De otra parte se tienen bases de datos con los recursos entregados a la fiduciaria a fin de establecer los saldos que quedan por cada proyecto y cuando se liquiden los contratos se proceda a la conciliación y a la devolución de los recursos por parte de la fiduciaria.

*Así mismo, contablemente a través de los informes de ejecución financiera se lleva el control del “**informe contable de ejecución financiera**”, donde se lleva un informe consolidado de los valores entregados a la Fiducia y las legalizaciones realizadas por la fiducia mensualmente de los pagos a los contratos de los emprendedores, el cual es una herramienta para conciliar las cifras reportadas a los Clientes con el informe de ejecución financiera y los saldos de la cuenta contable 211675. (Se anexa el informe **contable** de ejecución financiera de diciembre 2016 del convenio 193048).*

En relación con las revelaciones, es importante precisar que 2016 fue el primer año de aplicación de la nueva normatividad contable para Fonade, en ese sentido, las revelaciones fueron construidas en el marco de dicha normatividad sobre el contexto general del objeto de la Entidad y sus obligaciones, sin entrar, a detallar aspectos propios y particulares de la ejecución de los convenios en el entendido que Fonade es responsable frente al resultado y entrega del proyecto.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos anteriormente concluimos que:

- 1. La cuenta 211675 Depósitos para la Ejecución de Proyectos no se encuentra subestimada, así como su correspondiente contrapartida, dado que Fonade ha efectuado el registro contable de los anticipos de la contratación derivada de los convenios, de conformidad con la normativa expedida por la Superintendencia Financiera, específicamente a lo indicado en el oficio 200634286 del 27 de julio de 2006 sobre el registro de tales anticipos, entidad reguladora en la materia para Fonade.*
- 2. El saldo de la cuenta 211675 Depósitos para la Ejecución de Proyectos es el reflejo de elementos técnicos, administrativos y normativos de causación contable en un momento determinado, por lo que su saldo necesariamente no corresponde a la ejecución física del proyecto.*
- 3. Dada la estructura contable de los convenios de Gerencia de Proyectos, Activo – Pasivo, y que los recursos para la ejecución presentan una destinación específica, en términos del registro, el criterio utilizado no afecta la estructura financiera de la Entidad, porque se configura como una obligación inherente a la ejecución de los mismos cuyo producto final es del cliente, obligación que no se extingue con el manejo contable de los anticipos a través de la cuenta pasiva.*
- 4. En cuanto al tema de las revelaciones, es importante recordar que 2016 fue el primer año de aplicación de la nueva normatividad contable para Fonade, en ese sentido, las revelaciones fueron construidas en el marco de dicha normatividad sobre el contexto general del objeto de la Entidad y sus obligaciones, sin entrar, a detallar aspectos propios y particulares de la ejecución de los convenios en el entendido que Fonade es responsable frente al resultado y la entrega del proyecto.*

5. Contablemente se genera el Informe de Ejecución Financiera, el cual se constituye en el medio a través del cual Fonade informa periódicamente a sus clientes la ejecución de pagos por convenio, este informe se encuentra soportado con el Informe contable de Ejecución Financiera, el cual tiene como finalidad la conciliación entre el saldo de la cuenta 211675 y el valor ejecutado reportado a los clientes, entre otros elementos, contiene el Control de anticipos entregados pendientes de legalización, lo que demuestra que contablemente sí existe control.

6. A través de los informes de ejecución financiera, Fonade revela a sus clientes la ejecución contable de cada convenio, situación que se realiza de acuerdo con la periodicidad pactada contractualmente, lo que permite a nuestros clientes contar con información de forma útil y oportuna.

Alcance Extemporáneo del 15 de mayo de 2017

En virtud del proceso de convergencia al nuevo marco normativo, FONADE diseñó y aprobó su manual de políticas contables cuyo propósito principal es establecer los principios, bases, acuerdos, reglas y procedimientos específicos para la elaboración y presentación de sus estados financieros. Adicionalmente, dicho documento permite que se dé cumplimiento a los objetivos de la información financiera, encaminados a que los usuarios de la información obtengan información pertinente que refleje la realidad económica del negocio, que favorezca la toma de decisiones y la predicción de los flujos de efectivo en Fonade.

Vale la pena acotar, que, en el proceso de convergencia realizado por la Entidad, del cual se derivó el análisis de las cuentas que componen los estados financieros, al evaluar el rubro de depósitos y exigibilidades se elaboró el memorando técnico -adjunto a la presente comunicación- que concluyó que el tratamiento de estas partidas, en su reconocimiento, medición y presentación, no se vería afectado producto de la convergencia a los nuevos marcos técnicos normativos contenido en el Decreto 2420 de 2015 y sus modificatorios, más allá de la denominación de un nuevo código contable asignado en el CUIF emitido por la Superintendencia Financiera.

Así mismo lo entiende la Superintendencia Financiera, como autoridad de supervisión competente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1314 de 2009, donde se establece que dicha entidad deberá:

- “vigilar que los entes económicos bajo inspección, vigilancia o control, así como sus administradores, funcionarios y profesionales de aseguramiento de la información, cumplan con las normas en materia de contabilidad y de información financiera y aseguramiento de la información, y aplicar las sanciones a que haya lugar por las infracciones a las mismas.
- Expedir normas técnicas especiales, interpretaciones y guías en materia de contabilidad y de información financiera y de aseguramiento de la información. Estas actuaciones administrativas deberán producirse dentro de los límites fijados en la Constitución, en la presente ley y en las normas que la reglamenten y desarrollen.”

Dado lo anterior, los pronunciamientos de la superintendencia financiera tendientes a orientar el tratamiento contable de ciertas transacciones tienen plena validez, y más aún, en aquellos casos sobre los cuales ya se habían emitido conceptos, que no han sido afectados por los requerimientos de reconocimiento y medición exigidos por el nuevo marco normativo, como en el caso del manejo de anticipos derivados de los convenios que se reconocen en los depósitos y exigibilidades, lo cual puede ratificarse en lo indicado en el oficio 200634286 del 27 de julio de 2007.

Ahora bien, si se observa lo establecido en el nuevo marco técnico normativo se resalta lo siguiente:

En la NIC 18 de "Ingresos de Actividades Ordinarias" establece que los ingresos comprenden los incrementos en los beneficios económicos, producidos a lo largo del periodo contable, en forma de entradas o incrementos de valor de los activos, o bien como disminuciones de los pasivos, que dan como resultado aumentos del patrimonio y no están relacionados con las aportaciones de los propietarios de la entidad, por lo tanto, FONADE no reconoce como ingresos propios, los recursos recibidos para ejecutar los proyectos en virtud del negocio jurídico de la Gerencia Integral de Proyectos, sino que únicamente afecta sus resultados en lo concerniente a la cuota de gerencia que constituye el ingreso real por la labor realizada, que en últimas será la parte que aumentará el patrimonio de La Entidad y lo demás corresponde a los recursos que ejecuta en cumplimiento de una obligación específica, para ejecutar el proyecto y cumplir con la obligación contractual con los clientes, éstos recursos se registran en la cuenta pasiva 211675 Depósitos para la Ejecución de proyectos, de esta forma refleja claramente lo que se pretende representar en la operación al mostrar en este pasivo el valor de los recursos que no han sido ejecutados de cada proyecto mostrando la obligación presente con los clientes, cumpliéndose además la representación fiel predicada por la norma internacional en su marco conceptual.

Adicionalmente, para efectos de presentación la NIC 1 en su párrafo 32 determina que una entidad no compensará activos con pasivos o ingresos con gastos a menos que así lo requiera o permita una NIIF.

Seguidamente, en el párrafo 33 resalta que una entidad informará por separado sobre sus activos y pasivos e ingresos y gastos. La compensación en el estado (o estados) del resultado del periodo y otro resultado integral o de situación financiera,

Excepto cuando la compensación refleja la sustancia de la transacción u otro suceso, limita la capacidad de los usuarios para comprender las transacciones y otros sucesos y condiciones que se hayan producido, así como para evaluar los flujos futuros de efectivo de la entidad. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Lo anterior sustenta el tratamiento dado a los anticipos desembolsados producto de la ejecución de los contratos de Gerencia de Proyectos, y hace necesario la presentación neta en el Estado de Situación Financiera para mostrar el efecto real de la transacción, sin que esto signifique en ningún momento la pérdida del control interno de los recursos otorgados, como bien se indicó en la respuesta anteriormente dada, donde se evidencia

que FONADE en aras de garantizar la ejecución efectiva de los recursos aplica el siguiente proceso:

El control del disponible del recurso se refleja en la cuenta pasiva 211675, de esta manera se realiza el control de los mismos, y permite ver la realidad del saldo de los recursos del proyecto para su ejecución. A su vez, Fonade genera información financiera útil y precisa a sus clientes, que, en conjunto con la información técnica, su integralidad se constituye como una herramienta efectiva para ellos. Es así como, a través de los informes de ejecución financiera, la ejecución presupuestal y la ejecución técnica efectuada mediante los informes de gestión de los convenios y las actividades propias de las interventorías definidas en el Estatuto de Contratación y en el Manual de Supervisión e Interventoría de Fonade, cumple con las actividades de gestión, seguimiento y control.

*En relación con el control contable, los Informes de ejecución financiera se configuran como el instrumento de control en donde: a) La Entidad reporta a sus clientes los pagos en virtud de la ejecución de los proyectos, lo que se configura como un instrumento útil y oportuno para que ellos registren las operaciones en relación con la ejecución de los mismos proyectos. b) Este informe se deriva de los registros y saldos de la cuenta 211675 y dado que el reporte a los clientes corresponde a pagos efectivos, se genera a su vez el **“informe contable de ejecución financiera”**, el cual es de carácter interno donde se concilia la información reportada al cliente versus el saldo de la cuenta 211675 por cada convenio, como resultado se identifican claramente las partidas que se encuentran pendientes de pago efectivo. c) para los efectos del informe, dado que los anticipos no son reportados al cliente como ejecución, sino hasta el momento de su legalización, se lleva el **“Control de anticipos entregados pendientes de legalización”**, el cual como se evidencia en los informes corresponde al control por contrato del anticipo entregado y sus correspondientes legalizaciones.*

Sumado a lo anterior, y considerando, la definición de activo consagrada en el marco conceptual, este corresponde a “un recurso controlado por la entidad, a raíz de sucesos pasados del cual se esperan beneficios económicos futuros” lo cual no se evidencia en la transacción objeto de análisis, puesto a que no puede atribuirse beneficio económico futuro alguno hacia la entidad derivado de tales desembolsos, ya que los anticipos entregados propiamente por la ejecución de estos contratos no se materializarán bajo ninguna circunstancia en bienes que den lugar a reconocimiento de activos para FONADE, ni en servicios que se reconocerán en el Estado de Resultados Integral sino que se reflejan únicamente en la ejecución del acuerdo contractual entre FONADE y sus clientes.

Y bien lo resalta el marco conceptual en el párrafo 4.10 al definir que los beneficios económicos futuros incorporados a un activo pueden llegar a la entidad por diferentes vías, por ejemplo:

- 1. utilizado aisladamente, o en combinación con otros activos, en la producción de bienes y servicios a vender por la entidad;*
- 2. intercambiado por otros activos;*
- 3. utilizado para satisfacer un pasivo; o*

4. distribuido a los propietarios de la entidad.

Así mismo, en la definición de los elementos de los estados financieros determina que los estados financieros reflejan los efectos financieros de las transacciones y otros sucesos, agrupándolos en grandes categorías de acuerdo con sus características económicas. Estas grandes categorías son los elementos de los estados financieros. Los elementos relacionados directamente con la medida de la situación financiera en el balance son los activos, los pasivos y el patrimonio, por lo tanto, confirma en el párrafo 4.6 que al evaluar si una partida cumple la definición de activo, pasivo o patrimonio, debe prestarse atención a las condiciones esenciales y a la realidad económica que subyacen en la misma, y no meramente a su forma legal.

De acuerdo al párrafo 4.14 el Marco Conceptual señala: “Existe una asociación muy estrecha entre la realización de un determinado desembolso y la generación de un activo, aunque uno y otro no tienen por qué coincidir necesariamente. Por tanto, si la entidad realiza un desembolso, este hecho puede suministrar evidencia de que pueden obtenerse beneficios económicos, pero no es una prueba concluyente de que se esté ante una partida que satisfaga la definición de activo”.

En síntesis, los recursos desembolsados en virtud del desarrollo de los proyectos no se deben reconocerse como los demás anticipos desembolsados por FONADE propios de su operación teniendo en cuenta que:

1. Proviene de los recursos recibidos con una destinación específica, por lo tanto, no se tiene autonomía para utilizarlos en fines distintos al cumplimiento del objeto contractual para el cual FONADE fue contratado, y la realidad económica y propia de la operación debe reflejarse como un todo para efectos de suministrar información financiera más relevante a los usuarios de la información.
2. Si bien FONADE tiene el control de los recursos de manera independiente para cada proyecto, vale la pena diferenciar entre el control contable, del que predica la definición de activo y el sistema de control interno en el cual se garantiza el adecuado uso de los recursos y su ejecución con la definición de mecanismos que permitan tal fin.

Es de anotar que en los Nuevos Marcos Técnicos Normativos, no existe un estándar que trate de manera particular el manejo de estos convenios, por lo cual, en este caso, la NIC 8 de “Políticas Contables, Cambios en Estimaciones Contables y Errores”, define el procedimiento a realizar para efectos del análisis y juicio para el reconocimiento de estas transacciones; el cual se describe en el párrafo 10 de la norma, buscando que la información financiera presentada en los estados financieros sea relevante y fiable y que satisfaga las necesidades de toma de decisiones económicas de los usuarios, así:

“En ausencia de una NIIF que sea aplicable específicamente a una transacción o a otros hechos o condiciones, la gerencia deberá usar su juicio en desarrollo y aplicación de una política contable, a fin de suministrar información que sea:

- relevante para las necesidades de toma de decisiones económicas de los usuarios; y

- *fiable, en el sentido de que los estados financieros:*
- *presenten de forma fidedigna la situación financiera, el rendimiento financiero y los flujos de efectivo de la entidad;*
- *reflejen la esencia económica de las transacciones, otros eventos y condiciones, y no simplemente su forma legal;*
- *sean neutrales, es decir, libres de prejuicios o sesgos;*
- *sean prudentes; y*
- *completos en todos sus extremos significativos.”*

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo anteriormente sustentado, se evidencia el cabal cumplimiento de las políticas contables de FONADE, incluso en lo referente al tratamiento de los anticipos y avances, los cuales se reconocen generalmente como activos, dado que cumplen los criterios de reconocimiento y su definición. Sin embargo, este tratamiento aplica únicamente para aquellos que se relacionan con el funcionamiento y operación propio de la Entidad y que una vez se reciban los bienes o servicios asociados a estos desembolsos, necesariamente se afectará patrimonialmente a FONADE bien sea por el reconocimiento del activo o del gasto correspondiente, lo que difiere del tratamiento de los anticipos entregados en virtud de la ejecución de los convenios de Gerencia de Proyectos, en donde FONADE no verá afectado de ninguna manera su rendimiento ni su patrimonio y no obstante, a pesar de haber realizado tal desembolso persiste la obligación con el cliente, y por lo tanto, estas transacciones se reconocen en el Estado de Situación Financiera en la cuenta que se registraría al momento de recibir efectivamente el bien o la prestación de servicio a que haya lugar, en la cuenta especial definida por la Superintendencia Financiera para el manejo de estos recursos.

Por lo anterior, no se debe evaluar la transacción centrándose únicamente en la definición de anticipos, lo cual resultaría poco eficaz y objetivo para determinar su reconocimiento dentro de los estados financieros, ya que, alineado con uno de los principales objetivos de la información financiera que busca mostrar la realidad económica de la Entidad, no puede evaluarse de manera aislada la transacción sin detenerse en el contexto que rodea cada caso particular y su razonabilidad, con lo que se concluye que los anticipos podrán considerarse activos (cuando son de la operación propiamente de Fonade) o pasivos (en virtud de los contratos de Gerencia de Proyectos) y teniendo en cuenta que de esta misma manera ha sido direccionado dicho tratamiento por la Superintendencia Financiera especificando el manejo y control de los mismos en una cuenta pasiva especial, teniendo en cuenta que la transacción es altamente probable y no afecta la razonabilidad de los estados financieros y por el contrario, el manejo expuesto se encuentra acorde a los lineamientos de las políticas adoptadas por la Entidad y alineado con los propósitos de los Nuevos Marcos Técnicos Normativos en cuanto a la presentación de la información.

Análisis de respuesta

En relación con los cuestionamientos realizados por la CGR al tratamiento contable que Fonade da a los anticipos que realiza a contratistas para la ejecución de los convenios que celebra en desarrollo y ejecución de la línea de Gerencia

Integral de Proyectos, la entidad presenta varios argumentos con los cuales pretende desvirtuar la observación formulada. Al respecto, Fonade señala que tanto los recursos que recibe en desarrollo de dichos convenios como los anticipos que realiza a contratos derivados para la ejecución de convenios se registran y manejan de conformidad con la reglamentación contable expedida al respecto por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y en cuentas del activo y el pasivo. Aduce que en estas cuentas se presenta el efecto de la situación financiera de los mismos así como que estas operaciones no afectan el estado de resultados de la entidad ni su patrimonio.

Como respaldo a sus afirmaciones Fonade trae a colación el contenido de la Circular Externa 040 de 2003 de la Superintendencia Financiera de Colombia mediante la cual esta entidad de supervisión introdujo algunas modificaciones a los planes de cuentas de algunas operaciones de Fonade, entre otros aspectos. Así mismo, Fonade respalda su dicho en un concepto emitido por esta misma entidad de supervisión en el cual da respuesta a algunas inquietudes que le fueran planteadas en relación con el registro de anticipos.

A continuación la CGR se propone demostrar la improcedencia de las explicaciones de Fonade al respecto:

Autoridades de regulación, normalización y supervisión

Mediante la expedición de la ley 1314 de 2009¹²² se regularon los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información para ser aplicados en Colombia, entre otros aspectos.

En esta ley también se definieron y establecieron las autoridades de regulación y normalización técnica así como aquellas encargadas de ejercer la supervisión y cumplimiento de contabilidad y de información financiera y aseguramiento de información.

En cuanto a las autoridades de regulación en el artículo 6º de la ley 1314 de 2009 se establece que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Comercio, Industria y Turismo, obrando conjuntamente, son las autoridades competentes para expedir los principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad y de información financiera y de aseguramiento de información, con fundamento en las

¹²² La ley 1314 de 2009 es una ley de autorización de intervención económica que tiene como objetivo la conformación de un sistema único y homogéneo de alta calidad, comprensible y de forzosa observancia, de normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información.

propuestas que deberá presentarles el Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP). Esto siempre bajo la dirección del Presidente de la República.

Por lo que hace con la autoridad de normalización en esta misma ley se indica que el CTCP, es la autoridad colombiana de normalización técnica de normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información y de aseguramiento de la información.

Y en relación con la verificación del cumplimiento de las normas en materia de contabilidad y de información financiera y aseguramiento de información, la ley 1314 de 2009 radica estas funciones en cabeza de las autoridades de supervisión quienes tienen la responsabilidad de vigilar su aplicación y cumplimiento.

De esta forma es claro que desde la entrada en vigencia y aplicación del Marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 1, la Superintendencia Financiera de Colombia carece de competencias para la expedición de regulación en materia contable, salvo en los casos en los que los reguladores en materia contable de manera expresa la habilitaron para definir normas técnicas especiales, según se expondrá más adelante.

De hecho, la propia Superintendencia Financiera de Colombia así lo ratifica cuando en documento publicado en su sitio web expresa¹²³ que "...los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Comercio, Industria y Turismo, obrando conjuntamente, son las autoridades competentes para expedir las normas de contabilidad y de información financiera y de aseguramiento de información...".

El marco técnico normativo de la contabilidad en Colombia

Mediante el decreto 2784 de diciembre 28 de 2012 se reglamentó de manera parcial la ley 1314 de 2009. En este decreto se establece y define el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 1.

¹²³ Superintendencia Financiera de Colombia. Preguntas sobre la convergencia. Foro Realizado el 17 de julio de 2012. Disponible en www.superfinanciera.gov.co

Dentro de los usuarios del Grupo 1 se encuentran los emisores de valores, las entidades de interés público y entidades con activos superiores a 30.000 smmlv o con más de 200 empleados que no sean emisores de valores ni entidades de interés público. Esto de acuerdo con lo previsto al respecto en el Direccionamiento Estratégico del CTCP de diciembre de 2012.

Ahora bien, el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 1 que no sean establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento, cooperativas financieras, organismos cooperativos de grado superior y entidades aseguradoras, es el contenido en el Anexo del decreto 2784 de 2012 y sus modificatorios.

Tratándose de establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento, cooperativas financieras y organismos cooperativos de grado superior el marco técnico normativo para la preparación de los estados financieros individuales y separados es el dispuesto en el Anexo del decreto 2784 de 2012, salvo en lo que tiene que ver con el tratamiento de la cartera de crédito y su deterioro, y la clasificación y valoración de las inversiones en la NIC 39 y la NIIF 9 contenidas en dicho Anexo aspectos para los cuales deben aplicar las disposiciones contables emitidas al respecto por la Superintendencia Financiera de Colombia.

De esta manera se tiene que el marco técnico normativo para la preparación de los estados financieros separados o individuales de establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento, cooperativas financieras y organismos cooperativos de grado superior el marco técnico normativo está conformado por los siguientes componentes:

1. El Anexo del decreto 2784 de 2012 y sus modificatorios, salvo por lo establecido en las NIC 39 y NIIF 9 en materia de la cartera de crédito y su deterioro y la clasificación y valoración de las inversiones.
2. Los Capítulos I (Clasificación, valoración y contabilización de inversiones) y II (Reglas relativas a la gestión del riesgo crediticio) de la Circular Básica Contable y Financiera (Circular Externa 100 de 1995) de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Lo anterior en tratándose de la preparación y presentación de los estados financieros separados o individuales.

Marco técnico normativo de las entidades con regímenes especiales

Según se desprende del contenido en la resolución 743 de 2013 de la Contaduría General de la Nación, el Anexo del decreto 2784 de 2012 fue incorporado como

parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública y por consiguiente las empresas sometidas al Régimen de Contabilidad Pública y los negocios fiduciarios de empresas públicas¹²⁴ deben aplicar el marco técnico normativo dispuesto en el Anexo del decreto 2784 de 2012, con excepción de lo dispuesto en la NIC 39 y la NIIF 9 únicamente respecto del tratamiento de la cartera de crédito y su deterioro y la NIIF 4 únicamente respecto del tratamiento de las reservas técnicas catastróficas para el ramo de terremoto y la reserva de desviación de siniestralidad para el ramo de seguros de riesgos laborales, aspectos estos en los que se deberá atender lo que al respecto disponga la Superintendencia Financiera de Colombia.

De esta manera se tiene que el marco técnico normativo para la preparación de los estados financieros separados o individuales de entidades con regímenes especiales está conformado por los siguientes componentes:

1. El Anexo del decreto 2784 de 2012 y sus modificatorios, salvo por lo establecido en las NIC 39 y NIIF 9 en materia de la cartera de crédito y su deterioro y la clasificación y valoración de las inversiones.
2. Los Capítulos I (Clasificación, valoración y contabilización de inversiones) y II (Reglas relativas a la gestión del riesgo crediticio) de la Circular Básica Contable y Financiera (Circular Externa 100 de 1995) de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Lo anterior en tratándose de la preparación y presentación de los estados financieros separados o individuales.

De este modo, si se revisa el contenido del marco técnico normativo que las empresas y los negocios fiduciarios de empresas públicas de que trata el artículo 2° de la resolución 743 de 2013, categoría a la cual pertenece Fonade¹²⁵, se concluye que la Circular Externa 040 de 2003 de la Superintendencia Financiera de Colombia no hace parte integrante del citado marco técnico normativo y por lo mismo no resulta de aplicación en la preparación y presentación de los estados financieros separados o individuales ni consolidados de este grupo de empresas ni en la preparación y presentación de los estados financieros separados o individuales ni consolidados de los negocios fiduciarios de estas empresas públicas.

¹²⁴ Ver artículo 2° de la resolución 743 de 2013

¹²⁵ Ver considerandos de la resolución 743 de 2013 de la Contaduría General de la Nación.

El ejercicio anterior también permite concluir que el concepto emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia mediante el radicado número 2006034286-773-39 del 27 de julio de 2006 (Dirección de Supervisión Institucional para Intermediarios Financieros de la Superintendencia Financiera no hace parte integrante del citado marco técnico normativo y por lo mismo tampoco resulta de aplicación en la preparación y presentación de los estados financieros separados o individuales ni consolidados del precitado grupo de empresas ni en la preparación y presentación de los estados financieros separados o individuales ni consolidados de los negocios fiduciarios de estas empresas públicas.

Lo anterior sin perjuicio de reiterar que desde entrada en vigencia del nuevo marco técnico normativo la Superintendencia Financiera de Colombia carece de competencias para la emisión de regulación en materia contable.

Los anticipos (pagos anticipados) que Fonade desembolsa a contratistas no se registran ni se presentan en el activo y por lo mismo los activos de la entidad y la subcuenta “Depósitos para la Ejecución de Proyectos”, código 211675 se encuentran subestimados a la fecha de los estados financieros auditados.

En cuanto al cuestionamiento sobre la subestimación de la cuenta “Depósitos para la Ejecución de Proyectos”, código 211675 y de las cuentas del activo y sobre el registro, reconocimiento, clasificación y revelación de los anticipos a contratistas (contratación derivada), Fonade señala que el registro contable de dichos anticipos se efectúa de conformidad *“... con la normatividad dada por la Superintendencia Financiera, específicamente a lo indicado en el oficio 200634286 del 27 de julio de 2006 sobre el registro de los anticipos”*.

Agrega adicionalmente Fonade que las partidas que conforman el saldo de anticipos a contratistas no tienen el carácter de activos pues no reúnen los criterios establecidos en el marco conceptual para ser considerados como activos toda vez que de los mismos no se espera *“...beneficio económico futuro alguno hacia la entidad derivado de tales desembolsos, ya que los anticipos entregados propiamente por la ejecución de estos contratos no se materializarán bajo ninguna circunstancia en bienes que den lugar a reconocimiento de activos para FONADE, ni en servicios que se reconocerán en el Estado de Resultados Integral sino que se reflejan únicamente en la ejecución del acuerdo contractual entre FONADE y sus clientes”*.

Como se observa, la respuesta de Fonade confirma lo expuesto por la CGR en el sentido de que el registro, reconocimiento, clasificación y presentación de los anticipos a contratistas no se realiza de conformidad con el marco técnico normativo cuya observación y aplicación le es obligatoria. En efecto, la entidad indica que a dichos anticipos y transacciones da el tratamiento contable que se

especifica en el concepto radicado bajo el número 200634286 del 27 de julio de 2006 emanado de la Superintendencia Financiera de Colombia, el cual como se expuso líneas atrás no hace parte del marco técnico normativo de obligatoria observancia por parte de Fonade, por lo que se concluye que el reconocimiento y registro de los anticipos que realiza Fonade en desarrollo de contratos derivados no se realiza de manera acorde con lo establecido en el marco técnico normativo aplicable.

Por otra parte, contrario a lo que sostiene Fonade, el valor acumulado de los mencionados anticipos, los cuales a la fecha de los estados financieros auditados aún no se habían legalizado, son partidas del activo toda vez que cumplen, de un lado, con la definición de activo y, de otro, satisfacen los criterios para su reconocimiento según lo dispuesto en el Marco Conceptual para la Información Financiera 2010.

Señalemos que de acuerdo con el citado Marco Conceptual para la Información Financiera 2010, los estados financieros reflejan los efectos financieros de las transacciones y otros sucesos, agrupándolos en grandes categorías de acuerdo con sus características económicas.

Ahora de acuerdo con el Marco Conceptual para la Información Financiera 2010 las grandes categorías en las que se reflejan los efectos de las transacciones y otros sucesos son los elementos de los estados financieros al tenor de lo señalado el marco conceptual.

Estos elementos son los activos, los pasivos, el patrimonio, los ingresos y los gastos. Los elementos relacionados directamente con la medida de la situación financiera en el balance son los activos, los pasivos y el patrimonio en tanto que los elementos directamente relacionados con la medida del rendimiento en el estado de resultados son los ingresos y los gastos.

De manera que toda partida que en esencia cumpla los criterios o condiciones para ser un determinado elemento de los estados financieros debe ser clasificada o agrupada en alguno de los elementos de los estados financieros, según las características económicas de la misma, debiendo además cumplir el requisito general de definición, así como los criterios y atributos de un elemento de los estados financieros en particular.

Así se debe reconocer una partida como activo cuando "...es probable que se obtengan del mismo beneficios económicos futuros para la entidad, y además el activo tiene un costo o valor que puede ser medido con fiabilidad"¹²⁶. Ahora si se

¹²⁶ Ver párrafo 4.44 del Marco Conceptual para la Información Financiera 2010

considera improbable que de un desembolso no se vayan a obtener beneficios económicos en el futuro la transacción debe llevar al reconocimiento de un gasto en el estado de resultados¹²⁷.

Teniendo en cuenta que el “reconocimiento” es un concepto eminentemente técnico-contable que subyace en la preparación y presentación de información financiera y de los estados financieros para usuarios externos, es decir, que se trata de un postulado de la máxima importancia en la preparación y difusión de información financiera y estados financieros es claro que los anticipos a contratistas que la CGR estableció que a diciembre 31 de 2016 no se habían sido objeto de legalización son sin discusión partidas del activo toda vez que se efectuaron, con antelación a que la entidad obtenga el derecho de acceso a esos bienes y/o recibir los servicios y por cuanto de ellos se espera obtener beneficios económicos futuros que no son otros que la recepción de dichos bienes o servicios según se expone seguidamente.

Se resalta que de acuerdo con el Marco Conceptual para la Información Financiera 2010 los beneficios económicos futuros que se predicen de un activo pueden “...tomar la forma de convertibilidad en efectivo u otras partidas equivalentes, o bien de capacidad para reducir pagos en el futuro, tal como cuando un proceso alternativo de manufactura reduce los costos de producción.”

En cuanto a los anticipos (pagos anticipados), si bien las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) que hacen parte integrante del marco técnico normativo de obligatoria observancia y aplicación por parte de Fonade, entre otras entidades, no incluye ni contiene una norma que de manera específica desarrolle lo relativo a estos pagos (anticipos) no es menos cierto que en adición a lo expuesto en el Marco Conceptual sobre los criterios generales para el reconocimiento de activos, en algunas de tales normas se alude a dichos pagos indicándose que los mismos tienen el carácter de activos.

Así mientras en la NIC 32¹²⁸ se hace referencia a que “...Ciertos activos (como los gastos pagados por anticipado) cuyo beneficio económico futuro consiste en la recepción de bienes o servicios no dan el derecho a recibir efectivo u otro activo financiero, de modo que tampoco son activos financieros”, en la NIC 38¹²⁹ se indica que el párrafo 68 “... no impide que la entidad reconozca un pago anticipado como activo, cuando el pago por los bienes se haya realizado antes de que la entidad obtenga el derecho de acceso a esos bienes. De forma similar, el párrafo 68 no impide que ésta reconozca el pago anticipado como un activo,

¹²⁷ Ver párrafo 4.45 del Marco Conceptual para la Información Financiera 2010

¹²⁸ Ver GA11 de la NIC 32

¹²⁹ Ver párrafo 70 de la NIC 38

cuando dicho pago por servicios se haya realizado antes de que la entidad reciba esos servicios”.

De los párrafos de las NICs 32 y 38 anteriormente transcritos es posible inferir entonces que un “pago anticipado-anticipo” se define como la entrega de recursos a un proveedor por una futura transferencia de bienes o prestación de servicios. Así mismo, anteriores párrafos es posible extraer las características específicas esenciales de los activos clasificados como pagos anticipados (anticipos):

1. Surgen de la realización de pagos por bienes o servicios, cuando el pago por los mismos se haya realizado antes de que la entidad obtenga el derecho de acceso a esos bienes o cuando el pago por servicios se haya realizado antes de que se reciban los servicios.
2. Encuadran en la definición de activo pues se trata de recursos controlados por la entidad como resultado de sucesos pasados, de los que se espera obtener beneficios económicos futuros.
3. El beneficio económico futuro atribuido a los pagos consiste en la recepción de bienes o servicios y en la capacidad para reducir pagos en el futuro,
4. Su importe se puede medir con fiabilidad pues en todos los casos la entidad conoce el importe del valor del anticipo o pago anticipado realizado y de las condiciones para su realización.

Ahora bien, como quiera que frente al cuestionamiento relacionado con la subestimación “...de la subcuenta 211675- Depósitos para desarrollo de Proyectos por \$89.274,2 millones y su correspondiente contrapartida en las cuentas del Activo por igual valor”, Fonade indica que dicha subestimación no se presenta puesto que efectuó el registro contable de los anticipos de la contratación derivada de los convenios “...de conformidad con la normatividad dada por la Superintendencia Financiera, específicamente a lo indicado en el oficio 200634286 del 27 de julio de 2006 sobre el registro de los anticipos”, estimamos necesario reiterar que esta aseveración no corresponde a la realidad pues tal y como se expuso en un apartado anterior, Fonade no registra ni reconoce como activos los anticipos (pagos anticipados) que desembolsa a contratistas y proveedores sino que los mismos son registrados como un menor valor de la cuenta del pasivo “Depósitos Especiales”, específicamente como un menor valor de la subcuenta “Depósitos para la Ejecución de proyectos”.

En efecto, la CGR estableció que los anticipos que Fonade entrega a contratistas y/o proveedores no se reflejan en sus estados financieros pues la entidad cada vez que desembolsa anticipos “... los disminuye de las cuentas 111505 Bancos Nacionales y 211675 Depósitos para la Ejecución de proyectos, sin que exista

ejecución real del objeto contractual, ni mecanismo que permita el registro contable que dé cuenta del estado de amortización de dichos anticipos, de tal forma que se refleje en debida forma, la realidad económica de los proyectos..”.

Así mismo, la CGR pudo establecer que en desarrollo de estos proyectos se celebró con el SENA el convenio No. 193048 del 22 de diciembre de 2003 el cual con corte a diciembre 31 de 2016 reporta un saldo por ejecutar por \$10.347,5 millones; mientras que contablemente el saldo del convenio figura por valor de \$2.405,1 millones, montos que generan una diferencia de \$7.942,4 millones. Además la CGR encontró que Fonade registra como ejecutados recursos por \$7.954,8 millones, los cuales se encuentran depositados en encargos fiduciarios constituidos con Fidubogotá en el año 2012, recursos que a diciembre 31 de 2016 estaban pendientes de ejecución y sin embargo no se reflejan en su estado de situación financiera, no obstante que se trata de recursos y activos cuyo titular es Fonade.

De esta forma, toda vez que a la fecha de los estados financieros auditados los anticipos (pagos anticipados) objeto de cuestionamiento por la CGR no se habían legalizado, el saldo acumulado de los mismos debió reconocerse, clasificarse y presentarse como un activo de la entidad, hecho este que definitivamente no ocurrió según se expuso precedentemente.

Por lo anterior, la CGR concluye que Fonade no da cumplimiento al Manual de Política Contable así como que esta entidad presenta subestimación por \$89.274,2 millones en la “...subcuenta 211675- Depósitos para desarrollo de Proyectos...” y en las cuentas del activo por igual valor.

Por lo demás, llama la atención que Fonade frente al manejo de los recursos que destina a la apertura de cuentas bancarias (corrientes o de ahorros) o a la constitución de inversiones en valores para lo cual en todos los casos dispone de manera total o parcial de los recursos recibidos por la entidad a título de “Depósitos Especiales”, no reclame respecto de estas transacciones u operaciones el tratamiento contable que da a los anticipos a contratistas (pagos anticipados).

Cabe resaltar que aun cuando Fonade realiza depósitos en cuentas bancarias y realiza inversiones financieras teniendo como fuente de fondeo total o parcialmente los recursos recibidos por la entidad a título de “Depósitos Especiales”, estos depósitos en cuentas corrientes e inversiones se registran y constituyen a su nombre lo cual traduce que estas transacciones se registran y reconocen a nombre de Fonade y por lo mismo se incorporan como activos de la entidad asumiendo en consecuencia no solo la titularidad de los mismos sino todos los riesgos y beneficios asociados a tales activos. De hecho estos activos se

clasifican y presentan en el estado de situación financiera como propios de Fonade.

Cada vez que Fonade recibe recursos financieros por la celebración de convenios se modifica su estructura financiera.

En relación con los argumentos de Fonade de acuerdo con el cual el modelo contable que aplica para el manejo de los recursos que recibe en desarrollo de los convenios que celebra no afecta la estructura financiera de la entidad, cabe señalar que esta aseveración no tiene respaldo ni asidero técnico, pues una vez que Fonade recibe recursos financieros por virtud de los Convenios de Gerencia de Proyectos que celebra, dichos recursos se incorporan a su estado de situación financiera y derivado de esta incorporación se modifica su estructura financiera, toda vez que la recepción de recursos que se registran y reconocen como un pasivo a cargo de la entidad conlleva la modificación automática de la relación entre pasivo y capital.

La CGR no cuestiona el registro inicial que Fonade realiza para el reconocimiento inicial de los depósitos especiales.

La CGR en el hallazgo no cuestiona el registro mediante el cual Fonade reconoce la recepción de los recursos que ingresan a sus cuentas por la celebración de convenios pues tiene claro que tales recursos no ingresan a la entidad a título de aportes a capital si no como “Depósitos Especiales”. De la misma manera la CGR en el hallazgo no planteó manejos o afectaciones a las cuentas de resultado, dado que tiene suficiente claridad en cuanto a que las cuentas de resultado solo se ven afectadas contablemente por el valor de las cuotas de gerencia las cuales generan un ingreso real para FONADE.

Fonade acepta que no hace las revelaciones adecuadas y suficientes en relación con el manejo de los anticipos que realiza a contratistas y proveedores.

En cuanto al tema de las revelaciones, FONADE aduce que no reveló esta situación por no considerar necesario llegar a éste nivel de detalle, lo anterior, sin tener en cuenta que el nuevo marco de información financiera establece y exige que se suministre información relevante y detallada no solo en relación con las actividades que conforman el objeto social de los preparadores de información financiera si no de las políticas a partir de las cuales se preparan y presentan sus estados financieros así como de la composición de las cuentas que los conforman.

Si bien es cierto que se generan informes de ejecución financiera, mediante el cual se comunica de manera periódica a los clientes sobre la ejecución de los

proyectos, lo correspondiente a los recursos entregados en calidad de anticipos o como encargos fiduciarios no se reportan como ejecutados, naturalmente porque no se ha recibido el bien o servicio que dieron origen a éstos desembolsos. Es por ello que contrario a lo expuesto por FONADE, al enunciar que la finalidad de éstos informes es conciliar la cuenta 211675- Depósitos para la ejecución de proyectos con el valor ejecutado reportado a los clientes, lo que se evidenció en el análisis de las recíprocas es que la información que reporta FONADE, no coincide con lo informado por sus diferentes clientes en el CHIP de la Contaduría General de la Nación, por cuanto contablemente no se registran éstos anticipos.

Por lo anterior el hallazgo se valida en los términos que fue comunicado.

Hallazgo No. 24 Provisión para Contingencias

El Decreto 1069 de 2015¹³⁰ en su artículo 2.2.3.4.1.3. Ámbito de aplicación, establece: *“El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del 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 e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI es la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado.*

Cualquier información que las entidades reporten sobre su actividad litigiosa a las demás instituciones que tienen obligación o competencia para recaudar información sobre la materia, o a los ciudadanos en general, deberá coincidir con la información contenida en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI”.

En lo que tiene que ver con el registro contable de las provisiones para contingencias, el Artículo 2.2.3.4.1.12. del mismo decreto establece: *“Funciones del jefe financiero o quien haga sus veces. Son funciones del jefe financiero o quien haga sus veces frente al Sistema Único de Gestión e información de la Actividad Litigiosa del Estado – e-KOGUI, las siguientes:*

(...) . Vigilar que todos los procesos judiciales tengan el valor de la provisión contable registrada en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – e-KOGUI en caso de pérdida.

Así mismo, en el Artículo 2.2.3.4.1.7 establece como función de la Oficina Asesora Jurídica o quien haga sus veces: *“Son funciones del jefe de la Oficina Jurídica o quien haga sus veces frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado e-KOGUI, las siguientes: “1. Coordinar el registro oportuno y la actualización*

¹³⁰ “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho”

permanente de la información de la actividad litigiosa de la entidad, en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado Ekogui, de conformidad con los lineamientos e instructivos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica (...)"

FONADE adopta su Manual de Políticas de Normas de Contabilidad de Información Financiera NCIF Código MAP050 Versión 03 del 21.12.2016 en la que el capítulo IX numeral 4, establece como Política Contable para Provisiones, Pasivos contingentes y Activos contingentes¹³¹: "Para FONADE, en virtud del desarrollo de su objeto social, reconocerá una provisión, cuando la probabilidad de que una obligación presente a ocurrir en el futuro se encuentre con un porcentaje de pérdida o incumplimiento superior al 50% e inferior al 100%.

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

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

Para el caso de los Procesos Judiciales, el Manual indica: "Para el reconocimiento de las provisiones a efectuarse por procesos judiciales, FONADE, de acuerdo con la información suministrada por el Área Jurídica y alineada con la normatividad aplicable tomará como referencia la Metodología de Reconocido Valor". Tal metodología corresponde a la Resolución 353 del 01 de noviembre de 2016 expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio de la cual "se adopta la metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad", la cual establece:

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

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

Artículo 7: **Registro del valor de las pretensiones.** Teniendo en cuenta la probabilidad de pérdida del proceso, el apoderado deberá realizar el registro del proceso en el Sistema

¹³¹ Atendiendo lo dispuesto en la NIC 37

Único de Gestión de Información Litigiosa como se indica a continuación: a) Si la probabilidad de pérdida se califica como ALTA (más del 50%) el apoderado registra el valor de pretensiones ajustado como provisión contable, ...”

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

De acuerdo con la información registrada en los Estados Financieros de FONADE con corte a 31 de diciembre de 2016, el grupo 28 – Provisiones, presenta un saldo de \$84.405.6 millones, el cual genera sobrestimación y subestimación en la cuenta 2814- Multas y Sanciones, litigios, indemnizaciones y demandas que al cierre de la vigencia ascendía a \$55.257.7 millones, por las situaciones que se describen a continuación:

- Sobrestimación por \$156 millones del proceso 85001333100220130011300 el cual tiene sentencia ejecutoriada en contra de FONADE desde el mes de marzo de 2016 y al cierre de la vigencia no se realizó la reclasificación como un pasivo real.
- Subestimación por \$58.902.9 millones, valor que corresponde a 316 procesos que se encuentran provisionados en el aplicativo eKOGUI y contablemente no están registrados. En tales casos, la omisión del registro de las provisiones desconoce el criterio técnico de los apoderados que consideraron prudente y necesario realizar provisión en razón a las calificaciones de riesgo aplicadas a cada proceso tal y como figura en los reportes del aplicativo ekogui. (ver listado en anexo 4). Adicionalmente, es necesario precisar que excepción hecha de 4 procesos, los 316 restantes fueron objeto de por lo menos una actualización por los apoderados durante el segundo semestre de 2016¹³².

Por otro lado, se encuentra subestimado en \$324,8 millones, menor valor registrado contablemente frente a los valores reportados en eKogui, como se evidencia a continuación:

Cuadro 46. Comparativo Provisión Contable – e-KOGUI

IDENTIFICACION PROCESO JUDICIAL	% DE PERDIDA 31/12/2016	CALIFICACIÓN PRDVISIÓN BAJO NIIF	CALIFICACION DE LA AGENCIA	VALOR DE LA PRDVISIÓN CONTABLE	VALDR PRDVISION E-KDGUI	DIFERENCIA
"11001310503020100020000	51,00%	PROBABLE	ALTA	29.000.000	70.000.000	-41.000.000
"11001310501420130074000	90,00%	PROBABLE	ALTA	350.000.000	593.840.000	-243.840.000

¹³² Se concede certeza a la información suministrada en la mesa de trabajo en la que se informó el registro erróneo de provisión por \$50 mil millones en el proceso 44650310500120100000000 cuando su valor correcto son \$50 millones. El cálculo de la subestimación se efectúa ajustando esta cifra.

"11001310502920100021400	51,00%	PROBABLE	ALTA	30.000.000	70.000.000	-40.000.000
TOTALES				409.000.000	733.840.000	-324.840.000

Fuente: e-KOGUI-Estados Financieros FONADE Elaborado por Equipo Auditor CGR

Las sobreestimaciones y subestimaciones expresadas en párrafos anteriores se originan en razón a que los registros de las provisiones se realizan con base en información diferente a la generada a partir de los datos del aplicativo ekogui, que constituye la fuente oficial, situación que además de desconocer el criterio de los apoderados en relación con la actividad litigiosa de la entidad, resta transparencia a los informes financieros y conlleva por un lado a subestimar el grupo 25 – Cuentas por Pagar en \$156 millones; por otro lado, a sobrestimar el grupo 3 del Patrimonio en \$59.227,7 millones.

Respuesta de FONADE:

Gerente área de contabilidad

En referencia a la función del jefe financiero de "Vigilar que todos los procesos judiciales tengan el valor de la provisión contable registrada en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – EKOGUI en caso de pérdida", manifestamos que se realizó la verificación por parte del administrador de la Entidad del sistema EKOGUI y en las opciones para creación de roles no se encuentra habilitado el rol del Jefe Financiero, así mismo se efectuó comunicación telefónica con la línea de soporte del sistema EKOGUI y nos fue informado por el señor Cesar Martínez que dicho rol a la fecha no se encuentra habilitado y que se encuentra en desarrollo para ser incorporado posteriormente en el sistema.

Por lo anterior, indicamos que no es posible la creación del rol del Jefe Financiero que permita tener acceso a la información del sistema EKOGUI para dar cumplimiento con la función asignada, por tal razón la fuente de información para los registros contables de provisiones son los reportes elaborados y suministrados por la Asesoría Jurídica, reporte sobre los cuales el Área Contable realiza la verificación del cumplimiento de las políticas contables establecidas.

Frente a los puntos observados por la Contraloría General, es de anotar que el valor reconocido contablemente como provisión al 31 de diciembre de 2016, si bien no fueron tomadas directamente del sistema EKOGUI, se encuentra soportado en el informe final de la Asesoría Jurídica de FONADE, el cual fue elaborado con base en el análisis realizado a los informes de los procesos jurídicos remitidos por los apoderados, expertos en la materia y en cumplimiento de la política contable establecida por FONADE, brindando seguridad razonable sobre la información financiera reportada en los estados financieros de FONADE al cierre de la vigencia, no presentando distorsiones que puedan influir en las decisiones económicas de los usuarios de la información; por lo tanto no existen elementos que desvirtúen la razonabilidad de los estados financieros de la entidad.

Adicionalmente, es importante precisar que el rubro de provisiones (cuenta 28) de FONADE, al 31 de diciembre de 2016, está compuesto por las siguientes partidas:

Código	Concepto	Valor en libros a 31 de diciembre de 2016
2809	Fondo Contingencias	\$ 10.501,20
2814	Procesos Jurídicos*	\$ 55.257,70
282301	Bienes y servicios	\$ 2.646,70
282302	Gastos directos	\$ 16.000,00
28	Total Provisiones	\$ 84.405,60

*Valor que coincide con el informe final elaborado por la Asesoría Jurídica de FONADE.

Es de anotar, que sobre la mención que realiza la Contraloría en los numerales 1 y 2 de esta observación respecto de la sobrestimación y subestimación contable de las provisiones, en consideración de FONADE no hay lugar a esta afirmación, ya que como se mencionó anteriormente, los valores reportados en los estados financieros corresponden a los valores informados por la Asesoría Jurídica, sin que exista diferencia entre unos y otros y sin que se afecte la razonabilidad de los estados financieros de FONADE, con independencia de que éstos hayan sido tomados del aplicativo EKOGUI.

En relación con los procesos mencionados en el cuadro remitido por la Contraloría correspondientes a la sobrestimación en \$23.803 millones del numeral 1, ratificamos que las provisiones registradas contablemente de los procesos relacionados en el cuadro, equivalen a las reportadas en el informe de los procesos judiciales remitido por la Asesoría Jurídica.

Adicionalmente, respecto a la sobrestimación mencionada por la Contraloría por valor \$156 millones del proceso 85001333100220130011300 el cual tiene sentencia ejecutoriada en contra de FONADE desde el mes de marzo de 2016 y que al cierre de la vigencia no se realizó la reclasificación como un pasivo real, nos permitimos informar que tal sobrestimación no afecta la razonabilidad de los estados financieros dado que el valor total del pasivo no presentaría variación por ser una reclasificación entre cuentas contables del mismo pasivo, así mismo el área contable a la fecha no ha recibido la solicitud ni documentación por parte de la Asesoría Jurídica para proceder a la reclasificación al pasivo real de la provisión constituida.

En relación con la subestimación indicada por la Contraloría por valor de \$58.902,9 millones del numeral 2 y según la relación de los procesos remitida por la Contraloría, es preciso anotar que teniendo en cuenta el informe suministrado por la Asesoría Jurídica no es posible para el área contable realizar la validación de la información ya que en dicho informe no se relaciona el código del proceso asignado por el EKOGUI.

Respecto de la subestimación indicada por la Contraloría de \$2.302,6 millones mencionada por la Contraloría, indicamos que, según los procesos relacionados, la provisión registrada contablemente corresponde a la reportada en el informe de la Asesoría Jurídica al corte del 31 de diciembre de 2016.

Asesor Jurídico

Antes de responder cada observación comunicada por el Ente de Control, procedemos a manifestar que en referencia a las funciones de la Asesoría Jurídica, se han venido cumpliendo a cabalidad, con el respectivo seguimiento a todos los apoderados relacionado con la debida actualización a la información de carácter litigioso de los procesos registrados en la plataforma del E Kogui, en este sentido se han remitido correos electrónicos y comunicaciones tanto a los apoderados como a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), cuando ha sido necesario, para aclarar inconsistencias o inquietudes relacionadas con el funcionamiento, registro y actualización de la información en el E-Kogui, en los casos en que la Oficina Asesora ha advertido deficiencias en el sistema. Para mayor ilustración y como evidencia del seguimiento realizado se anexan oficios, correos electrónicos y comunicaciones que constatan lo manifestado en 1un CD que consta de 189 folios.

De igual manera es del caso indicar, que en lo relacionado al artículo que menciona que, el sistema EKOGUI es la única fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado, es pertinente aclarar que dicha información corresponderá a las actualizaciones de las actuaciones que se surtan al interior de las distintas instancias procesales, pero dado que la información incluida en el sistema presenta inconsistencias, fue necesario tomar la información directamente de los informes remitidos por los apoderados de los procesos, expertos en la materia; para cuantificar el valor de la provisión a registrar, con el propósito de no incurrir en errores, mientras se concluye la depuración de los datos reflejados en el sistema por parte de los apoderados, estimación sobre la cual el Área contable realizó las validaciones, respecto de los saldos comparativos del periodo inmediatamente anterior, utilizando la documentación allegada por la Asesoría Jurídica.

Al respecto, esta asesoría elevó consulta a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado mediante oficio No. 20168001778852, manifestando dos dudas relacionadas con el funcionamiento del sistema Ekogui, la primera referente a la calificación y provisión de aquellos procesos que por ser inferior al 50% no requieren provisión; a esto la entidad consultada respondió que **"lo reflejado en estados financieros de la entidad, deberán atender las políticas establecidas por la misma dentro del manual de políticas y procedimientos contables que se hayan definido"**. Una segunda consulta relacionada con las herramientas que cuenta el administrador del sistema a efecto de corregir errores dentro de los procesos, la entidad consultada responde lo siguiente **"...le informamos que el diligenciamiento del campo de registro de la provisión contable dentro de la aplicación es una funcionalidad establecida para el rol apoderado atendiendo el mandato normativo establecido en el numeral 5 del artículo 2.2.1.4.1.10 del Decreto 1069 de 2015"**.

Ahora bien, la Asesoría Jurídica de conformidad con el manual de políticas contables de la entidad identificado con el Código MAP050 Versión 03 del 21.12.2016, ha cumplido con el suministro oportuno de la información al área de contabilidad relacionada con las provisiones de los procesos judiciales que presentan, acorde a la calificación realizada por cada uno de los apoderados judiciales un porcentaje de pérdida superior al 50%, metodología enviada a los apoderados mediante oficio No. 20161100276231 del 07/10/2016 que recoge la circular 023 del 11 de diciembre de 2015 de la ANDJE.

Respecto de la sobrestimación mencionada en el punto 1 de la Observación No. 1. Del cuadro remitido por el órgano de control, es necesario precisar que la diferencia se presenta por cuanto algunos casos no fueron oportunamente registrados ni actualizados en la plataforma Ekogui, no obstante, en virtud del seguimiento constante efectuado por la Asesoría Jurídica, los apoderados remitieron vía correo electrónico los respectivos informes con la estimación de la provisión para cada uno de los procesos, informes que se anexan a la presente comunicación.

De igual manera en el cuadro adjunto se hace una observación explicativa de cada caso:

NÚMERO DE PROCESO	PROBABILIDAD DE CONDENA SEGÚN ABOGADO	MONTO DE LA PROVISIÓN REPORTADA A LA ASESORIA JURIDICA	OBSERVACIONES
25000232600020080047501	58%	3.003.100.823,60	No aparece el registro de las provisiones en el Ekogui
68001233300020160002800	51%	332.470.217	Este proceso no está ingresado en el Ekogui
"05001233100020120080200	55%	250.000.000,00	Si está registrado en el Ekogui y su provisión coincide con lo reportado al día de hoy
54001233300020120017800	51%	2.952.813.899,00	No se encuentra registrado en el Ekogui. Tampoco se informa el estado del proceso a diciembre.
25000232600020060225201	51%	745.128.950,00	Este proceso se encuentra calificado y con una provisión de 500.000.000
81001333100220110001800	66%	\$125.020.984.00	El proceso está en el Ekogui con sus respectivas calificaciones. La provisión está de acuerdo a la registrada en el sistema al día de hoy.
25000233600020150082600	58%	3.089.505.675,09	Proceso no reportado a la asesoría jurídica para el corte de diciembre de 2016. este aparece en el ekogui, pero sin registro de provisión, ni calificación del riesgo
54001233300020130021600	52%	4.500.000.000,00	El proceso está en el Ekogui con sus respectivas calificaciones. La provisión está de acuerdo a la registrada en el sistema al día de hoy.
11001310502020160032701	69%	68.000.000,00	Este proceso esta con su respectiva calificación de riesgo, pero no coincide provisión reportada con la del Ekogui. Sin embargo, es de aclarar que la última actualización en la provisión se realizó el 30 de marzo del año en curso por el valor de \$ 100.000.000
76001233300820140111800	63%	1.000.000.000,00	El proceso está en el Ekogui con sus respectivas calificaciones. La provisión está de acuerdo a la registrada en el sistema al día de hoy.
"88001233100020110001500	56%	1.500.000.000,00	El proceso está en el ekogui con sus respectivas calificaciones. La provisión está de acuerdo a la registrada en el sistema al día de hoy.
08001233300120130001400	61%	4.652.978.198,67	No se encuentra registrado en el Ekogui. Tampoco se informa el estado del proceso a diciembre.
"54001333100520100005800	50%	281.899.020,18	Este proceso no fue reportado para el corte de 31 de diciembre del 2016, sino para el reporte de junio del año anterior. Se observa en el Ekogui que no aparece la provisión contable, sin embargo, la abogada sugiere provisionarlo.
"25000232600020060077901	50%	400.393.788,00	Este proceso no fue reportado para el corte de 31 de diciembre del 2016, sino para el reporte de junio del año anterior. Se observa en el Ekogui que no aparece la provisión contable, sin embargo, la abogada sugiere provisionarlo.
"88001233100020120001701	73%	1.000.000.000,00	No se encuentra registrado en el Ekogui. Sin embargo, se informa el estado del proceso a diciembre, donde se informa que el proceso debe ir provisionado.

2 En relación a la subestimación manifestada en el punto 2 de la observación No. 1 del informe de la referencia, es preciso anotar que corresponden a unos procesos de tipo Ordinario Laboral que cursan en el Municipio de San Juan del Cesar (La Guajira), ya que, debido a un error involuntario por parte del apoderado, los valores de la provisión contable no fueron debidamente actualizados en la plataforma Ekogui, pese al seguimiento realizado por la Asesoría Jurídica en su función de coordinador de las actualizaciones dentro del sistema. Sin embargo, es preciso mencionar que, en el informe enviado por el apoderado, la calificación de pérdida del proceso no es superior al 50%, por consiguiente, no genera provisión alguna para la entidad.

Respecto de la subestimación de \$2.302.6 millones, según cuadro adjunto, corresponden a procesos cuyo reporte de provisión en el Ekogui es superior al informado por el apoderado y todos corresponden a procesos con sentencia desfavorable en primera instancia, en este sentido el informe de provisión remitido al área de Contabilidad corresponde al valor de la condena.

Número de proceso jurídica	% DE PERDIDA 31 DE DICIEMBRE 2016	PROVISIÓN 31 DE DICIEMBRE 2016	OBSERVACIONES
"25000233600020120033801	51%	710.063.323,11	Esta información coincide con lo que está registrado en el aplicativo Ekogui al día de hoy.
"11001310501420130074000	90%	350.000.000,00	La provisión era de 593.840,00 millones de pesos toda vez que no se actualizó en el sistema de conformidad con la condena de primera instancia.
"11001310502920100021400	51%	30.000.000,00	La provisión era de 70.000.000 millones de pesos toda vez que no se actualizó en el sistema de conformidad con la condena de primera instancia.
"11001310503020100020000	51%	29.000.000,00	La provisión era de 70.000.000 millones de pesos toda vez que no se actualizó en el sistema de conformidad con la condena de primera instancia.

Alcance extemporáneo del 15 de mayo de 2017

El tratamiento contable de las provisiones y contingencias en FONADE se enmarca dentro de lo establecido en su política contable a cerca de provisiones, pasivos contingentes y activos contingentes.

En el capítulo IX del Manual que da alcance a este tema se establecen claramente los parámetros que definen el reconocimiento de provisiones y contingencias y se señala qué consideraciones se tienen en cuenta para cada caso. Es de anotar que dicho documento fue elaborado en virtud del proceso de convergencia a los nuevos marcos técnicos normativos que tal y como se definió en la Resolución 743 del 2013, dicho proceso inició para La Entidad a partir del año 2014, denominado periodo de preparación, en el cual se desarrollaron actividades tendientes a la capacitación, validación de normas aplicables, depuración de la información, y estructuración inicial de políticas contables encaminadas a obtener el Estado de Situación Financiera de Apertura al 1 de enero del año 2015 donde se inició el año de transición, periodo en el que aterrizaron las políticas contables que aplicarían a la entidad para dar cumplimiento a los requerimientos del nuevo marco normativo aplicable de manera obligatoria desde el año 2016.

La anterior contextualización se realiza con el fin de precisar, que la definición y aplicación de las políticas contables en FONADE no ha sido un proceso caprichoso ni acelerado,

sino que ha surtido los análisis necesarios para alinearlas a la realidad económica del negocio, que garantice la razonabilidad de los estados financieros.

Puntualmente, en lo referente al tratamiento de provisiones y pasivos contingentes FONADE establece:

“FONADE en virtud del desarrollo de su objeto social, reconocerá una provisión, cuando la probabilidad de que una obligación presente a ocurrir en el futuro se encuentre con un porcentaje de pérdida o incumplimiento superior al 50% y e inferior al 100%.

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

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

FONADE clasificará como pasivos contingentes, todas las obligaciones que cumplan con alguna de las siguientes condiciones:

Una **obligación posible**, surgida a raíz de sucesos pasados y cuya existencia ha de ser confirmada sólo porque ocurran o no ocurran uno o más hechos futuros sucesos inciertos que no están enteramente bajo el control de FONADE, es decir cuando la probabilidad de que una obligación presente a ocurrir en el futuro, se encuentre con un porcentaje de pérdida o incumplimiento inferior al 50%.

Una obligación presente, surgida a raíz de sucesos pasados, que no se ha reconocido contablemente porque

- no es probable que para satisfacerla se vaya a requerir una salida de recursos que incorporen beneficios económicos; o
- el importe de la obligación no pueda ser medido con la suficiente confiabilidad.

Medición Inicial:

El importe reconocido como provisión debe ser la mejor estimación del desembolso necesario para cancelar la obligación presente en la fecha del balance; en otras palabras, será la cuantía estimada, que FONADE debería pagar para cancelar la obligación en la fecha del balance o para transferirla a una tercera persona en tal fecha.

Las estimaciones de cada uno de los desenlaces posibles, así como de su efecto financiero, se determinarán por el juicio de la gerencia de la entidad, complementado por la experiencia que se tenga en operaciones similares y, en algunos casos, por informes de expertos. Para tal efecto, la gerencia de FONADE delega estas estimaciones, en los informes de expertos (Asesoría Jurídica o Subgerencia Técnica)."

Citando nuevamente el objetivo principal de las políticas contables enmarcado en la elaboración y presentación de los estados financieros de la Entidad, resulta pertinente ratificar, que la información financiera reflejada en los estados financieros de FONADE ha sido preparada respetando fielmente las consideraciones expuestas en el documento guía elaborado para este fin.

Por lo tanto, vale la pena precisar que en el evento en que haya lugar al reconocimiento de una provisión o revelación de un pasivo contingente, se siguen los lineamientos expuestos en la política contable, y se recurre a las personas idóneas para cada caso en particular, con el fin de que proporcionen la información relevante y pertinente que deba incorporarse en los Estados Financieros de La Entidad.

El 1 de noviembre de 2016, se emite la Resolución 353 de 2016 por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado "por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad" (subrayado y negrilla fuera de texto).

Sin embargo, es apropiado aclarar que en virtud de lo establecido en la Ley 1314 de 2009 "por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento" en el artículo 6 se establece que bajo la dirección del Presidente de la República y con respeto de las facultades regulatorias en materia de contabilidad pública a cargo de la Contaduría General de la Nación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, obrando conjuntamente, expedirán los principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de la información, y en el artículo 10 se faculta a las autoridades de supervisión para impartir normas técnicas especiales en materia contable, lo cual se señala en tal detalle para concluir que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no es un regulador contable y por lo tanto no se encuentra facultado para dar directrices en la materia que influyan en la determinación de la información que se incorpora en los estados financieros. No obstante, no se busca desconocer el hecho de que la Resolución citada se alinea en gran medida a los requerimientos de la NIC 37 "Provisiones, pasivos Contingentes y Activos Contingentes" pero no por esto, el sistema único de gestión e información litigiosa del Estado eKOGUI constituye la fuente de donde se obtiene la información para la elaboración de los Estados Financieros propiamente en lo referente a las provisiones y contingencias, tal como lo establece la Política Contable en su medición inicial "El importe reconocido como provisión debe ser la mejor estimación del desembolso necesario para cancelar la obligación presente en la fecha del balance; en otras palabras, será la cuantía estimada, que

FONADE debería pagar para cancelar la obligación en la fecha del balance o para transferirla a una tercera persona en tal fecha”.

Por lo anterior, reiteramos que el valor reconocido contablemente como provisión al 31 de diciembre de 2016, se obtiene de los informes emitidos por las personas idóneas como son los abogados apoderados de los procesos y la verificación y aprobación por parte de la Asesoría jurídica de la Entidad, que conocen y aplican la política contable definida, el cual fue elaborado con base en el análisis realizado a los informes de los procesos jurídicos remitidos por los apoderados, expertos en la materia y en cumplimiento de la política contable establecida por FONADE, brindando seguridad razonable sobre la información financiera reportada en los estados financieros de FONADE al cierre de la vigencia, no presentando distorsiones que puedan influir en las decisiones económicas de los usuarios de la información; por lo tanto no existen elementos que desvirtúen la razonabilidad de los estados financieros de la entidad. Ahora bien, en este contexto desconocemos el análisis efectuado por la Auditoría para poder concluir que la información generada por el sistema EKOGUI, requiere ser tomada en su totalidad para efectuar la constitución de la provisión.

Análisis de respuesta

Gerente área de contabilidad

Frente a lo manifestado por el área respecto a la imposibilidad de ejercer la función de vigilar que todos los procesos judiciales tengan el valor de la provisión registrada en el E-kogui, por no contar con el perfil para adelantar ésta consulta directamente en el aplicativo y no poder realizar el cotejo de la información, el equipo auditor considera que tal situación no limita al área contable dado que la información puede obtenerse a través del administrador del E-kogui asignado por FONADE, y así poder realizar los procedimientos necesarios para garantizar la consistencia de la información reportada en sus Estados Financieros. Adicionalmente, esta situación pone de manifiesto debilidades en el proceso de conciliación entre las diferentes áreas de la entidad.

Respecto a la sobrestimación por \$156 millones producto de un proceso con sentencia ejecutoriada el cual se encuentra registrado como un pasivo contingente y no como un pasivo real, para lo cual área de contabilidad indica que no afecta la razonabilidad de los estados financieros por cuanto obedece a una reclasificación entre cuentas del pasivo. Al respecto, es preciso aclarar que la normatividad contable establece plenamente la utilización de una u otra cuenta dependiendo de su naturaleza, lineamiento básico que no puede ser desconocido. Adicionalmente FONADE a través de su Manual de Política Contable, dentro del numeral 5-Definiciones establece: “**Pasivo** es una obligación presente de la Entidad, surgida a raíz de sucesos pasados, al vencimiento de la cual, y para cancelarla, la Entidad espera desprenderse de recursos que incorporan beneficios económicos. Y **Provisión**: es un pasivo en el que existe incertidumbre acerca de su cuantía o su vencimiento. Por lo anterior no es viable que se presente en una u otra cuenta valores sin tener en cuenta su naturaleza, ya que contraviene la normatividad que rige la información contable.

Oficina Jurídica

De la respuesta al punto 2, en lo relacionado con la subestimación por \$58.902.9 millones, lo argumentado por el área jurídica no se orienta a desvirtuar los 316 casos observados; solo se hace alusión a los casos de San Juan del Cesar para los que informan que la diferencia obedece a un error por parte del apoderado quien no ha realizado la actualización en el aplicativo, dado que la calificación de pérdida otorgada no es superior al 50% por lo tanto no requiere de provisión, y no debe estar registrado contablemente.

Sobre lo anterior, cabe resaltar que, a pesar de haberse interactuado en diferentes oportunidades con el área encargada sobre éste tema en particular, dentro de la respuesta se allegó 189 folios que corresponden a las portadas de los correos electrónicos donde se solicita la información a los apoderados, pero en ningún caso se anexa el cuadro diligenciado por ellos.

Respecto a la subestimación por \$324,8 millones, la entidad aduce que los valores reportados corresponden a tres procesos con sentencia desfavorable en primera instancia, y por lo tanto el valor reportado corresponde al monto de la condena; no obstante el Manual de Política Contable, en lo que tiene que ver con el reconocimiento de las provisiones, establece: *“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 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.”*

Por lo anterior, y toda vez que no se allegó ningún soporte que permita determinar que el apoderado haya considerado que el valor de la condena efectivamente se encuentra ajustada a las pretensiones del demandante en una posible condena definitiva, lo observado por la CGR se mantiene.

Finalmente es preciso aclarar que dentro de los anexos remitidos con la respuesta, se tiene que FONADE mediante oficio 20161100276231 del 01/10/2016 suscrito por el Asesor Jurídico y dirigido a los apoderados, imparte instrucciones sobre los lineamientos para el cálculo de la provisión contable, tomando como referencia lo dispuesto por la Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado en la Circular No. 23 del 11 de diciembre de 2015; para lo cual en el numeral 3 enuncia: **“Cálculo de la probabilidad de pérdida de un proceso y registro del valor de las pretensiones:** Para éste paso se emplea la metodología del cálculo de riesgo diseñado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público e integrada en el Sistema Único de Gestión e información de la Actividad Litigiosa del Estado -eKOGUI. Para cada proceso el abogado deba calificar (a partir de los siguientes niveles: ALTO, MEDIO ALTO, MEDIO BAJO O BAJO), cómo es: i) La fortaleza de la defensa, ii) La fortaleza probatoria de la defensa, iii) La presencia de riesgos procesales, Iv) El nivel de jurisprudencia.....

(...)

Finalmente, se aclara que la información reportada a Fonade en los formatos diseñados para el efecto, deberán coincidir plenamente con lo reportado por el apoderado a cargo del proceso en la plataforma EKOGUI, quien será el único responsable de la información reportada y remitida a FONADE”.

De lo anterior se tiene, que FONADE, no allego a la comisión de la CGR, los documentos que dieran cuenta por parte de los apoderados, de que la información consignada en Ekogui no corresponde a la evaluación realizada por los mismos, y por lo tanto no se pueda tener como punto de referencia para realizar la respectiva comparación con los saldos reportados contablemente.

Ahora, en relación con lo mencionado en el alcance a la respuesta en donde indican que: *“el valor reconocido contablemente como provisión al 31 de diciembre de 2016, se obtiene de los informes remitidos por las personas idóneas como son los abogados apoderados de los procesos y la verificación y aprobación por parte de la Asesoría jurídica de la Entidad”*; no obstante, se reitera que estos informes no fueron allegados dentro de la respuesta, por tal razón se ratifica la decisión para aquellos casos donde no se allegó la información.

Por lo tanto, el hallazgo se valida.

Hallazgo No. 25 Cuentas Contingentes

El Decreto 1069 de 2015¹³³ en su artículo 2.2.3.4.1.3. *Ámbito de aplicación establece: El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – e-KOGUI 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 e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – e-KOGUI es la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado.*

Cualquier información que las entidades reporten sobre su actividad litigiosa a las demás instituciones que tienen obligación o competencia para recaudar información sobre la materia, o a los ciudadanos en general, deberá coincidir con la información contenida en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI”.

La Resolución 353 del 01 de noviembre de 2016 expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio de la cual *“se adopta la metodología de*

¹³³ “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho”

reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad”, establece:

“Artículo 7. Registro del valor de las pretensiones. Teniendo en cuenta la probabilidad de pérdida del proceso, el apoderado deberá realizar el registro del proceso en **el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa** como se indica a continuación:

a)(,,,))

b. Si la probabilidad de pérdida se califica como *Media* (superior al 25% e inferior o igual al 50%), el apoderado registrará el valor “0” en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado y comunicará al área financiera el valor de las pretensiones ajustado para que sea registrado como cuenta de orden.

c. Si la probabilidad de pérdida se califica como *Baja* (entre el 10% y el 25%), el apoderado registrará el valor “0” en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado y comunicará al área financiera el valor de las pretensiones ajustado para que sea registrado como cuenta de orden.

d. Si la probabilidad de pérdida se califica como *Remota* (inferior al 10%), el apoderado registrará el valor “0” en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado. Dado que la probabilidad es remota, el área financiera no deberá registrar esta información”.

El artículo 10. Establece: **“Informar al área financiera.** Una vez finalizado el proceso, el apoderado del proceso deberá informar al encargado del área financiera sobre el valor a registrar como provisión contable o como cuenta de orden en los estados financieros de la entidad”

El Manual de Política Contable en el capítulo IX numeral 4 atendiendo lo dispuesto en la NIC 37- Provisiones, Pasivos contingentes y Activos contingentes, establece: **“Política contable aplicada a Fonade. (...) PASIVOS CONTINGENTES:** FONADE clasificará como pasivos contingentes, todas las obligaciones que cumplan con alguna de las siguientes condiciones:

- ✓ Una **obligación posible**, surgida a raíz de sucesos pasados y cuya existencia ha de ser confirmada sólo porque ocurran o no ocurran uno o más hechos futuros sucesos inciertos que no están enteramente bajo el control de FONADE, es decir cuando la probabilidad de que una obligación presente a ocurrir en el futuro, en encuentre con un porcentaje de pérdida o incumplimiento inferior al 50%.
- ✓ (...)”

El grupo 61- Acreedoras por contra que al cierre de la vigencia ascendía a \$539.080 millones presenta subestimación y sobrestimación por las situaciones que se describen a continuación:

- ✓ Subestimación por \$ \$300.000,7 millones mayor valor reportado en el aplicativo eKOGUI, donde se encuentran registrados 666 procesos activos con unas pretensiones indexadas por \$796.578.2 millones, mientras que contablemente se reportan 558 procesos activos en cuantía de \$496.577.5 millones.
- ✓ Sobrestimación por \$41.076 millones, que corresponden a procesos que se encuentran en estado “*Sentencia Ejecutoriada*” y “*terminado*”, los cuales han debido ser retirados de la base de datos para no afectar el saldo de la cuenta.

Lo anterior originado por la falta de conciliación y seguimiento a la información reportada en el aplicativo e-Kogui por parte de la oficina jurídica de los procesos judiciales que cursan en contra de la entidad, así como por falta de depuración de las partidas consignadas en las bases de datos. Esta situación genera igualmente subestimación y sobrestimación en el grupo 62- Acreedores.

Respuesta de FONADE:

Gerente área de contabilidad

Atendiendo la política establecida por FONADE (Capítulo IX), y en línea con el marco normativo contable aplicable a la entidad, los pasivos contingentes y activos contingentes no se reconocen en los estados financieros, sino que se revelan en las notas a los mismos.

En ese sentido, tanto la Superintendencia Financiera de Colombia, como la Contaduría General de la Nación, han establecido en sus catálogos de cuentas, las cuentas de orden, como mecanismo de control tanto para los activos, como para los pasivos contingentes.

En cumplimiento de lo anterior, se ha registrado en estas cuentas, las contingencias identificadas y debidamente soportadas en la información reportada por la Asesoría Jurídica de FONADE y que coincide con la información plasmada en las cuentas de orden y en las revelaciones a los estados financieros, con independencia de que éstos hayan sido tomados del sistema EKOGUI.

En conclusión, sobre la mención que realiza la Contraloría respecto de la sobreestimación y subestimación contable de las contingencias, en consideración de FONADE no hay lugar a esta afirmación, ya que como se mencionó anteriormente, se está dando aplicación a la política contable respecto de su no reconocimiento y revelación, y como mecanismo de control, al ser reflejadas en cuentas de orden, no afectan los saldos de los estados financieros de la entidad, ni la razonabilidad de los mismos, por el contrario, al realizar una revelación completa de todas las contingencias activas y pasivas de FONADE, se está brindando información suficiente, que sirve para la toma de decisiones económicas por parte de los usuarios de la información.

Área Jurídica

Respecto a la observación No.2 sobre cuentas contingentes. Relacionada con la diferencia en número de procesos reportados en el Ekogui versus los reportados por la Asesoría Jurídica al área de Contabilidad es preciso señalar que la misma corresponde a los procesos notificados y registrados en dicha plataforma por los funcionarios de la Agencia Nacional de Defensa, respecto de los procesos que cursan en San Juan del César, esto por cuanto los procesos notificados y registrados por la Agencia no coinciden en número ni pretensiones con los efectivamente contestados por Fonade, por cuanto la actualización de la información por parte del apoderado de la entidad empieza una vez contestada la demanda.

Análisis de respuesta:

Gerente área de contabilidad

Respecto a las explicaciones dadas por ésta área, para la CGR es claro que los valores reportados en las Cuentas de Orden no hacen parte de la estructura del Estado de Situación Financiera y que efectivamente son unas cuentas de control de activos y pasivos que por su naturaleza no se pueden registrar en las mismas, sin embargo, esto no es óbice para que los registros no se lleven de manera adecuada, no se concilie la información aquí registrada, se le reste importancia a lo allí consignado, máxime cuando se trata de partidas que en un determinado momento pueden llegar o no a afectar la estructura de dicho estado; por lo tanto, igualmente que para las cuentas del Activo como del Pasivo es posible establecer sobre o subestimaciones, como se determinó en la información registrada.

Adicionalmente el Instructivo de Cierre 02 de 2016 de la Contaduría General de la Nación en el numeral 1.2.1. establece: *Las entidades también deben efectuar la depuración de las cuentas, de orden y acopiar la información suficiente para la preparación de las notas a los estados contables.*

Ahora en cuanto a que corresponden a los valores reportados en el informe emitido por la Oficina Jurídica, éstos al igual que el valor de las provisiones no coinciden con lo reportado en el aplicativo e-kogui. Tampoco se aportan los soportes que sustentan dicho informe.

Área Jurídica

Sobre la respuesta dada, es preciso aclarar que conforme a lo dispuesto en el Capítulo 4, artículo 2.2.3.4.1.10 del decreto 1069 de 2015 numeral 2, define dentro de las funciones del apoderado: *"Validar la información de solicitudes de conciliación, procesos judiciales y trámites arbitrales a su cargo, que haya sido registrada en el Sistema por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado e informar a la Agencia, dentro de los 15 días siguientes al ingreso de la información, cualquier inconsistencia para su corrección"*, para lo cual FONADE, no anexó los soportes que den cuenta de las actividades de validación y verificación realizada por los apoderados dentro de los

términos establecidos, a fin de corregir las inconsistencias consignadas en el aplicativo.

Por lo anterior el hallazgo se valida en los términos en que fue comunicado.

2.1.4 Control de Legalidad.

Este componente obtuvo una calificación de 87,5 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 evaluados, incluyendo la defensa judicial ejercida por FONADE, en la cual se determinaron debilidades relacionadas con publicación de la información litigiosa.

3.1.4.1 Macroproceso: Gestión de Defensa Judicial

Procesos: Seguimiento actividad apoderados y Actividades del Comité de Conciliación

En el 2016, de acuerdo información suministrada por FONADE, se encontraban 917 procesos activos con un valor total de pretensiones de \$ 804.357,56 millones, de los cuales en 136 procesos actuó en calidad de demandante y en 781 en calidad de demandado. Con relación a sentencias se informó un total de 26 proferidas en el 2016, 16 de primera instancia y 10 sentencias de segunda instancia.

Se determinó que el universo de la muestra correspondería a los 38 procesos cursados en contra de la entidad que contaron con sentencia condenatoria en primera instancia, cuya pretensión ascendió a \$ 21.716 millones, con una provisión de \$7.877,5 millones, de los cuales se definió una muestra de 8 procesos con pretensiones por \$11.796,13 millones y una provisión de \$7.416,17 millones, lo cual representa al 94% del valor total de provisiones, efectuando la evaluación respecto al seguimiento a acciones de apoderados adelantadas en segunda instancia inclusive, como se detalla:

Cuadro 47. Muestra procesos judiciales 2016 (millones)

Tipo	# Procesos	Valor provisión	Universo muestra		Muestra		
			Con sentencia en contra en primera instancia	provisión	muestra	provisión	% sobre provisiones
TOTAL	917	804.357,55					
Procesos demandante	136,00	205.087,59					
Procesos demandado	781,00	599.289,96	38,00	7.877,50	8,00	7.416,17	94,14%

Fuente: Información FONADE Elaboro Equipo Auditor

Cuadro 48. Relación Muestra procesos judiciales 2016 (millones)

ID KOGUI	CLASE DE PROCESO	PRETENSION INDEXADA	PROVISION
315393	Controversias Contractuales	3.183,03	2.687,85
331503	Controversias Contractuales	4.691,72	1.058,70
236605	Controversias Contractuales	1.023,97	837,89
236605	Controversias Contractuales	1.023,97	837,89
426471	Ordinario Laboral	870,99	593,84
282004	Ordinario Laboral	261,61	500,00
282004	Ordinario Laboral	261,61	500,00
464655	Controversias Contractuales	479,22	400,00
TOTAL	8	11.796,13	7.416,17

Fuente: Información FONADE Elaboro Equipo Auditor

En el mismo sentido y de conformidad con la información suministrada por FONADE, en el año 2016 se sometieron a su consideración de conciliación 92 casos, de los cuales en 24 casos autoriza el pago por un monto total de \$ 14.274 millones. La muestra corresponde a 9 casos de conciliaciones en las que autoriza el pago de \$ 11.081 millones, que representan el 78% del valor total autorizado para pago.

Se evaluó el seguimiento efectuado por FONADE a la actividad de sus apoderados, mediante el análisis documental de los expedientes de cada proceso y la verificación de la consistencia de información y la oportunidad en el registro en los diferentes sistemas de información.

Producto del análisis se concluyó que en la labor adelantada por FONADE en el control de la gestión judicial, 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 presentaron informes periódicos sobre el estado de los mismos a la Asesoría Jurídica; sin embargo, se presentaron inconsistencias en la información reportada en el aplicativo eKOGUI sobre los procesos judiciales, pretensiones y provisiones de las mismas; así mismo, en la información reportada en el formato de Rendición de Cuenta a la CGR - F9.

Actividades del Comité de Conciliación

De conformidad con la información suministrada por FONADE, en el año 2016 se sometieron a su consideración de conciliación 92 casos, de los cuales en 24 casos autoriza el pago por un monto total de \$ 14.274. la muestra corresponde a 9 casos de conciliaciones que autoriza el pago \$ 11.081 millones que representan el 78% del valor total autorizado para pago.

Cuadro 49. Muestra conciliaciones autorizadas 2016

Tipo de conciliación	Tipo de proceso - Medio de control	Valor pretensiones	Acta Comité de Conciliación
Tribunal de	Contrapropuesta	2.684.	Acta No. 373

Arbitramento			
Extrajudicial	Controversias Contractuales	1.285.	Acta No. 368
Extrajudicial	Controversias Contractuales	1.213.	Acta No. 353
Extrajudicial	Controversias Contractuales	1.213.	Acta No. 354
Extrajudicial	Controversias Contractuales	1.213	Acta No. 359
Extrajudicial	Controversias Contractuales	1.213.	Acta No. 358
Extrajudicial	Controversias Contractuales	1.161.	Acta No. 357
Extrajudicial	Controversias Contractuales	1.095	Acta No. 375
Total Muestra	8	11.081	

Fuente: FONADE Elaboró: Equipo Auditor CGR

Al respecto se evidenció que FONADE atendió los requerimientos y actuaciones en relación con los procesos que cursaron en los diferentes despachos judiciales, canceló sentencias falladas en contra en segunda instancia y en firme y realizó las gestiones de la defensa judicial, con el fin de proteger sus intereses.

No obstante, lo anterior, se presentaron algunas debilidades que se describen en los siguientes hallazgos.

Hallazgo No 26. Información oficial sobre actividad litigiosa. (D)

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 Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del 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 e información de la actividad litigiosa del Estado- eKOGUI es la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado.

Cualquier información que las 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 de Gestión e información de la Actividad Litigiosa del Estado 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 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:

5. *Coordinar el registro oportuno y la actualización permanente de la información la actividad litigiosa de la entidad, en el Sistema Único de Gestión de Información de la Actividad Litigiosa del Estado e-KOGUI, de conformidad con los lineamientos e instructivos emitidos por la Agencia Nacional Defensa Jurídica (...)*”

Adicionalmente, en el artículo 2.2.3.4.1.14, Verificación. Señala:

“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.(...)”

Finalmente, La Resolución 353 del 1 de noviembre de 2016^[1] dispone en el literal e del artículo 8 lo siguiente:

“No se deben provisionar los procesos en los cuales la entidad actúa en calidad de demandante, y en dicho evento deberá ingresarse el valor “0” en el campo de captura del sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado eKOGUI.”

De acuerdo con lo descrito y como resultado de la verificación realizada frente al cumplimiento por parte de FONADE del registro oportuno y actualización de la información de los procesos judiciales reportados en el sistema eKOGUI, se evidenciaron las siguientes situaciones :

Información incompleta (ver anexo 5).

1. 29 procesos no registran valor de pretensiones a pesar de registrar monto a provisionar y catalogarse como procesos con valor determinado.
2. 8 procesos en estado terminado no registran información sobre las fechas de sentencias o decisión que lo da por terminado, ni el sentido de las sentencias.
3. En 11 procesos con sentencia de segunda instancia no se registra fecha ni sentido del fallo de primera instancia.
4. No se incluyen los datos de 6^[2] procesos judiciales que fueron informados a contabilidad para efectos de las provisiones contables.
5. 78 procesos no registran datos sobre los apoderados asignados.
6. 25 procesos no registran información sobre el estado o etapa en que se encuentran.
7. 296 procesos no registran calificación de riesgos en los ítems: fortaleza de defensa, fortaleza probatoria, calificación del riesgo procesal y en 294 no se registra la calificación del riesgo a nivel de jurisprudencia.
8. En los casos que aplica, no se registra información sobre valor de la condena por entidad en fallo ejecutoriado, valor de la condena total del proceso, fecha de resolución del pago, numero de resolución de pago, valor de intereses

^[1] “Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y tramites arbitrales de la entidad” expedida por la Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado.

^[2] 54001233300020120017800, 68001233300020160002800, 25000232600020080047501, 54001233300020120017800 ,08001233300120130001400 "88001233100020120001701

corrientes, valor de intereses de mora, fecha de registro de pago, valor proceso acción de repetición y valor recuperado.

Procesos como demandante y provisionados

1. Se registran 15 procesos instaurados por FONADE con una provisión total de \$5.422 millones.

Actualización periódica

1. 3 procesos activos registran como última actualización 2012.
2. 15 procesos activos registran como última actualización 2013.
3. 7 procesos activos registran como última actualización 2014.
4. 78 procesos activos registran como última actualización 2015.
5. 157 procesos activos registran como última actualización hasta julio de 2016.
6. 2 procesos no registran fecha de actualización.

Las situaciones descritas evidencian no sólo deficiencias en la gestión de FONADE para cumplir la obligación de efectuar el registro oportuno y actualización permanente respecto a su actividad litigiosa en el aplicativo eKOGUI, sino además, el registro incompleto de información requerida por el aplicativo, situación generada por falta de control y seguimiento a los procesos internos de la entidad. En consecuencia, para los casos descritos, la información oficial disponible limita las acciones que pueden derivarse del recaudo ejercido por otras instituciones según su competencia, o, de terceros responsables de la formulación de políticas en la materia, así como restringe el control ciudadano pertinente.

El hallazgo se presenta con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de FONADE

“Con relación a los procesos citados en su informe y una vez realizada la verificación por parte de esta Asesoría, le informo lo siguiente:

1. INFORMACION INCOMPLETA

1. 29 procesos no registran valor de pretensiones a pesar de registrar monto a provisionar y catalogarse como procesos con valor determinado.

Si bien es cierto que el reporte generado por el eKOGUI, correspondiente a un archivo Excel, en su columna denominada “Pretensión Inicial Entidad” no evidencia valor registrado, también lo es que existen dos columnas en el mismo reporte denominadas “Valor Inicial Entidad” (columna R) y “Valor Inicial Proceso” (columna T), las cuales sí registran el valor correspondiente a las pretensiones de cada uno de los 29 procesos seleccionados. En este sentido, el no registro de la información, por parte del apoderado, en la columna “Pretensión inicial Entidad” no afecta la información del proceso.

- 8 procesos en estado terminado no registran información sobre las fechas de sentencias o decisión que lo da por terminado, ni el sentido de las sentencias.

Revisada la información registrada por los apoderados de la entidad en el sistema eKOGUI debe aclararse que en el caso de los 8 procesos indicados en el Anexo 1 que nos ocupa, se evidenció que si se encuentran registradas las fechas de terminación (columna AP). Ahora bien, con relación al registro de la fecha y sentido del fallo, pese a los múltiples requerimientos con ocasión al seguimiento realizado por esta Asesoría, a la fecha la totalidad de los apoderados judiciales aún no registra la información correspondiente.

- En 11 procesos con sentencia de segunda instancia no se registra fecha ni sentido del fallo de primera instancia.

Se encuentra registrado el sentido del fallo de segunda instancia, decisión que pone fin a la actuación judicial y tiene carácter vinculante para la entidad.

- No se incluyen los datos de 6^[2] procesos judiciales que fueron informados a contabilidad para efectos de las provisiones contables.

Verificada la información objeto de su observación, se aclara:

- El proceso con radicado No. 54001233300020120017800 se encuentra duplicado en su reporte.

- Los procesos con radicados No. 4001233300020120017800 y No. 68001233300020160002800 en efecto no están registrados en la plataforma eKOGUI, respecto de lo cual debe aclararse que el diligenciamiento y actualización está a cargo del respectivo apoderado judicial responsable de dichos procesos, no obstante las reiteradas comunicaciones de seguimiento que realiza esta Asesoría en orden a verificar que los representantes judiciales, en cumplimiento de sus obligaciones contractuales y legales, mantengan actualizado el sistema en cuestión.

- Los procesos con radicados No. 25000232600020080047501, No. 08001233300120130001400 y No. 88001233100020120001701, se encuentran efectivamente registrados en el aplicativo eKOGUI con sus respectivos números ID así: 334809, 715091 y 333091.

- 78 procesos no registran datos sobre los apoderados asignados.

Al respecto debe aclararse que verificada la información del aplicativo eKOGUI, se registra un total de 19 procesos judiciales activos "sin abogado" asignado, lo cual entre otras razones obedece al hecho de que puede tratarse de acciones judiciales recientemente instauradas en contra de la entidad y que no han sido debidamente notificadas; o habiéndolo sido se encuentran en trámite de contratación del respectivo profesional para que adelante la defensa judicial, como es el caso de los procesos identificados con el siguiente ID del aplicativo: 1018964; 1016272; 1015283 y 993312. Igualmente, debe tenerse en cuenta que la radicación en el aplicativo no es realizada exclusivamente por los apoderados designados por la entidad, sino que el personal de la Agencia de Defensa Judicial del Estado puede realizar dichos registros, un vez sean notificadas las demandas instauradas en contra de una entidad pública, En los soportes que se anexan correspondientes a los reportes generados con los datos de registro de los 15 procesos restantes, se puede evidenciar que la información ha sido ingresada por

^[2] 54001233300020120017800, 68001233300020160002800, 25000232600020080047501, 54001233300020120017800, 08001233300120130001400 "88001233100020120001701

terceros ajenos a la entidad, e incluso procede de la migración de archivos contenidos en el anterior Sistema de Información Litigiosa LITIGOB.

- 25 procesos no registran información sobre el estado o etapa en que se encuentran.

Si bien el estado o etapa actual de dichos procesos no ha sido diligenciado en el aplicativo por el apoderado a cargo de la respectiva actuación judicial, debe resaltarse lo que ya se ha afirmado en las observaciones anteriores en el sentido de que esta obligación es responsabilidad de los apoderados judiciales a cargo; sin embargo, esta Asesoría ha venido requiriéndolos de manera reiterada para que cumplan con sus obligaciones contractuales y legales.

- 296 procesos no registran calificación de riesgos en los ítems: fortaleza de defensa, fortaleza probatoria, calificación del riesgo procesal y en 294 no se registra la calificación del riesgo a nivel de jurisprudencia.

Al respecto debe observarse que, de los procesos en mención, en 38 la entidad funge como demandante, por consiguiente, estos procesos no se deben calificar atendiendo lo dispuesto en la Circular No. 353 de 2016, expedida por la ANDJE. En este sentido su observación iría orientada a un número restante de 258 procesos en los cuales la entidad es parte demandada; sin embargo 63 de ellos se encuentran terminados, situación que no permite realizar la calificación de riesgo de pérdida de procesos judicial por sustracción de materia. En conclusión, se identifican 195 procesos activos que requieren la calificación por parte del apoderado designado por la entidad para representarla judicialmente; respecto de lo cual reiteramos que ello ocurre a pesar de las diferentes y reiteradas comunicaciones de seguimiento que realiza esta Asesoría en orden a verificar que los representantes judiciales, en cumplimiento de sus obligaciones contractuales y legales, mantengan actualizado el sistema en cuestión.

- En los casos que aplica, no se registra información sobre valor de la condena por entidad en fallo ejecutoriado, valor de la condena total del proceso, fecha de resolución del pago, número de resolución de pago, valor de intereses corrientes, valor de intereses de mora, fecha de registro de pago, valor proceso acción de repetición y valor recuperado.”

Teniendo en cuenta que la información mencionada en esta observación es de carácter eminentemente contable, el apoderado judicial podría diligenciar la información correspondiente al valor de la condena total del proceso; pero la restante correspondiente a “fecha de resolución del pago, número de resolución de pago, valor de intereses corrientes, valor de intereses de mora, fecha de registro de pago, valor proceso acción de repetición y valor recuperado.” no es del resorte del apoderado, por cuanto no tiene el perfil ni la competencia para incorporar este tipo de información e incluso es ajena a las funciones de la propia Asesoría Jurídica en el caso de FONADE.

Sin embargo, es de anotar que a pesar de que el decreto 1069 de 2015, establece el rol del jefe financiero y le atribuye la función de gestionar de acuerdo con sus competencias y dentro el aplicativo eKOGUI el proceso de pago de sentencias, conciliaciones y laudos

arbitrales; a la fecha la ANDJE no ha creado el rol o perfil dentro del mencionado aplicativo, con lo cual no puede darse cabal cumplimiento al ingreso de la información de que trata su observación, por parte del funcionario que es competente para ello de acuerdo con la precitada norma.

2. PROCESOS COMO DEMANDANTE Y PROVISIONADOS

- Se registran 15 procesos instaurados por FONADE con una provisión de \$5.422 millones

A la fecha de la presente respuesta a su observación le informo que los referidos procesos no tienen provisión contable registrada en el aplicativo eKOGUI; no obstante, debe aclararse que por error involuntario de los apoderados judiciales de los referidos procesos estos fueron provisionados a diciembre de 2016.

3. ACTUALIZACION PERIODICA

- 3 procesos activos registran como última actualización 2012.
- 15 procesos activos registran como última actualización 2013.
- 7 procesos activos registran como última actualización 2014.
- 78 procesos activos registran como última actualización 2015.
- 157 procesos activos registran como última actualización hasta julio de 2016.
- 2 procesos no registran fecha de actualización.

Reiteramos que la obligación legal y contractual de la actualización periódica de la información ingresada al aplicativo eKOGUI, es de cada uno de los apoderados judiciales que representan a la entidad; sin embargo a efectos de verificar la información de los 262 procesos reportados en su informe, debe aclararse que 141 no pueden ser confrontados frente al sistema Siglo XXI de la Rama Judicial toda vez que los juzgados se encuentran inactivos, es decir no cuentan con la plataforma mencionada; 34 al ingresar el número único de radicado, la plataforma no arroja resultados; y 1 proceso corresponde a una acción constitucional de tutela que no se ingresa al eKOGUI por expresa disposición de la ANDJE.

Así mismo, es importante mencionar que de conformidad con el Artículo 2.2.3.4.1.9., del decreto 1069 de 2015, se encuentra como función del rol del Administrador del sistema eKOGUI "Funciones del administrador del Sistema en la entidad "...Capacitar a los apoderados de la entidad en el uso funcional y manejo adecuado de Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado -eKOGUI, de conformidad con los instructivos que para el efecto expida la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.". Al respecto, el Gerente General mediante Resolución No. 203 de 2016, designó a la funcionaria que para la época ejercía el rol de administradora del referido aplicativo. Se adjunta copia del acto administrativo y comunicación a la ANDJE.

Por último, en lo que respecta a la gestión de esta Asesoría, cabe recordar que mediante oficio 20171100103431 de 24 de abril del presente año, dirigido a Usted como respuesta al oficio AG8-1-76 se remitió información en copia magnética que soporta el seguimiento efectuado a las obligaciones de los apoderados judiciales con relación al aplicativo eKOGUI y demás funciones a su cargo.

Análisis de respuesta

FONADE en su respuesta manifiesta que el valor relacionado en las columnas R y T corresponde al valor no registrado en la columna de pretensiones señalada en la observación; que la información no registrada en algunos casos se puede encontrar en otras columnas, señala igualmente que la información no registrada está a cargo de los apoderados que pese a sus requerimientos no ha sido posible su registro.

Adicionalmente señala: "... debe tenerse en cuenta que la radicación en el aplicativo no es realizada exclusivamente por los apoderados designados por la entidad, sino que el personal de la Agencia de Defensa Judicial del Estado puede realizar dichos registros, un vez sean notificadas las demandas instauradas en contra de una entidad pública, En los soportes que se anexan correspondientes a los reportes generados con los datos de registro de los 15 procesos restantes, se puede evidenciar que la información ha sido ingresada por terceros ajenos a la entidad, e incluso procede de la migración de archivos contenidos en el anterior Sistema de Información Litigiosa LITIGOB." Sin aclarar según el control y seguimiento efectuado por FONADE cuáles son los registros realizados por la ANDJE y cuáles de los casos planteados obedece a la migración del sistema LITIGOB

Según el INSTRUCTIVO DEL SISTEMA ÚNICO DE GESTIÓN E INFORMACIÓN LITIGIOSA DEL ESTADO "eKOGUI" "Se deben diligenciar la totalidad de las variables del formulario de radicación, campos relevantes para el análisis de riesgo y para los reportes de información, incluido el Formato F9 de la Contraloría General de la República. Adicionalmente se indica: "para aquellos requerimientos, dudas e inquietudes relacionados con problemas a nivel técnico, o de necesidades de modificación de información como cambios en el Código Único del Proceso o la eliminación de procesos y casos por duplicidad, deben ser trasladados por el Administrador del Sistema en la entidad a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a través de los canales de atención al usuario definidos en el presente instructivo.

Para solicitar ajustes en la información registrada en el Sistema que no pueda ser modificada por el apoderado asignado al proceso, este deberá diligenciar los formatos de modificación o de eliminación de procesos y entregarlo al Administrador de la Entidad para que sea remitido a la Agencia. Los formatos los encuentra publicados en el siguiente link"

Ahora bien, analizados los argumentos efectuados por FONADE se realiza el ajuste de la observación por las razones que se exponen a continuación

- *Existe duplicidad del proceso 54001233300020120017800.*
- *Los procesos con radicados No. 25000232600020080047501, No. 08001233300120130001400 y No. 88001233100020120001701, se encuentran efectivamente registrados en el aplicativo eKOGUI con sus respectivos números ID así: 334809, 715091 y 333091.*
- *Sobre los 38 procesos en los cuales la entidad funge como demandante, por consiguiente, estos procesos no se deben calificar atendiendo lo*

dispuesto en la Circular No. 353 de 2016, expedida por la ANDJE. Se retiran de la observación así como 63 de ellos se encuentran terminados, situación que no permite realizar la calificación de riesgo de pérdida de procesos judicial por sustracción de materia.

En conclusión, se mantienen 195 procesos activos que requieren la calificación por parte del apoderado designado por la entidad para representarla judicialmente; respecto de lo cual manifiesta que pese a de las diferentes y reiteradas comunicaciones de seguimiento que realiza esta Asesoría en orden a verificar que los representantes judiciales, en cumplimiento de sus obligaciones contractuales y legales, mantengan actualizado el sistema en cuestión. Situación que no desvirtúa la situación planteada.

De esta manera, FONADE en su respuesta no allega los soportes de la gestión oportuna y diligente efectuada ante la Agencia informando de manera clara detallada cuales son las inconsistencias presentadas en el aplicativo para su correspondiente corrección y medidas a seguir con el fin de asegurar que la información registrada permita monitorear y gestionar los procesos que se deriven de su actividad litigiosa pues como se ha señalado Como fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado deberá ser utilizado y alimentado por las entidades y organismos públicos del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza y régimen jurídico, y por aquellas entidades privadas del mismo orden que administren recursos públicos. Cualquier información que las entidades públicas de orden nacional reporten sobre su actividad litigiosa a los organismos de control, o a los ciudadanos en general, deberá ser coincidente con la información por ellas registrada en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado – e-KOGUI. Motivo por el cual el hallazgo se valida como parte del informe.

Hallazgo No. 27. Rendición Cuenta a CGR

El artículo Décimo Noveno, de la Resolución 7350 de 2013... señala: *"La Contraloría General de la República revisará mediante proceso de vigilancia y control, la cuenta anual consolidada rendida por el responsable fiscal, con el propósito de emitir un dictamen, opinión a los estados contables o concepto sobre la gestión, que conlleve al fenecimiento o no de la cuenta"*

Revisado el diligenciamiento del Formulario F9 Gestión Judicial, se evidencia asimetría de la información en materia de actividad litigiosa de FONADE entre la registrada en el formulario F9 y el aplicativo e-kogui, fuente oficial en materia litigiosa, dado que este último incluye 316 procesos que se encuentran provisionados, procesos que en el formato F9 aparecen sin provisión.

Las inconsistencias reflejadas evidencian debilidades en los mecanismos de control y seguimiento de FONADE y limitan la confiabilidad en

la información suministrada por la entidad al ente de control para el desarrollo de su quehacer misional.

Respuesta de FONADE

1. *“Revisado el diligenciamiento del Formulario F9 Gestión Judicial, se evidencia asimetría de la información en materia de actividad litigiosa de Fonade entre la registrada en el formulario F9 y el aplicativo e-Kogui, fuente oficial en materia litigiosa, dado que este último incluye 316 procesos que se encuentran provisionados, procesos que en el formato F9 aparecen sin provisión.*

Tal como se ha venido manifestando en las diferentes respuestas a los requerimientos realizados por esa auditoría, se reitera que, la provisión contable reportada corresponde a la recopilación de los datos realizada por esta Asesoría Jurídica de la información enviada por cada uno de los apoderados judiciales contratados por la entidad, quienes calificaron y provisionaron contablemente los procesos a su cargo tanto en cumplimiento de su obligación legal y contractual, como por el pleno conocimiento de los mismos.

De igual manera se reitera que esta Asesoría ha venido haciendo el seguimiento respectivo a los usuarios del e-Kogui (apoderados judiciales) para que procedan de manera permanente a la respectiva actualización de conformidad con lo estipulado en el Decreto 1069 de 2015; de lo cual se ha remitido soportes a esa auditoría con ocasión de otras respuestas relacionadas con este aspecto, como puede verificarse en los folios anexos al oficio con radicado No. 20171100103431 del 24 de abril de 2017. (...)

Análisis de Respuesta

FONADE sobre la inconsistencia de la información presentada en el aplicativo e-KOGUI manifiesta *“...se reitera que, la provisión contable reportada corresponde a la recopilación de los datos realizada por esta Asesoría Jurídica de la información enviada por cada uno de los apoderados judiciales contratados por la entidad, quienes calificaron y provisionaron contablemente los procesos a su cargo tanto en cumplimiento de su obligación legal y contractual, como por el pleno conocimiento de los mismos.”* Sin embargo, una vez verificados los documentos allegados en los mismos no se encuentra los documentos suscritos por los apoderados de los 316 procesos provisionados en el aplicativo, mediante el cual manifiesta que la provisión registrada en el mismo no corresponda al estudio de riesgo de probabilidad de pérdida de cada uno, adicionalmente no allega documento enviado a la ANDJE, donde enuncie de manera detallada que el valor provisionado presenta errores y allegue los soportes suscritos por los apoderados para tal fin.

Es de recordarse que dentro de las múltiples funciones que se le han asignado a ANDJE, esta entidad tiene el deber de cuantificar el pasivo contingente por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, potencialmente exigible, endógeno y explícito que corresponde al riesgo económico y legal al que se ve enfrentada la Nación por los procesos judiciales que cursen contra ella.

En ese orden de ideas, los pasivos contingentes por concepto de sentencias, conciliaciones y laudos son “deudas” que el estado posiblemente en algún momento debe asumir, y por tanto es indispensable su cuantificación e inclusión en el presupuesto; se crea una herramienta con el fin de administrar la información litigiosa del estado con el propósito de lograr una adecuada gestión de riesgos fiscales de tal manera que se garantice la calidad y confiabilidad de la información como lo es el aplicativo e-KOGUI, de ahí que sea necesario un seguimiento diligente y oportuno por parte de las diferentes entidades de la calidad de la información que alimente dicho aplicativo, ya que la misma se tiene por disposición normativa como la fuente oficial de la actividad litigiosa y como tal debe ser tratada por el resto de entidades que requiere la información en materia de litigio.

Según el INSTRUCTIVO DEL SISTEMA ÚNICO DE GESTIÓN E INFORMACIÓN LITIGIOSA DEL ESTADO “e-KOGUI” *“Se deben diligenciar la totalidad de las variables del formulario de radicación, campos relevantes para el análisis de riesgo y para los reportes de información, incluido el Formato F9 de la Contraloría General de la República. Adicionalmente se indica: “para aquellos requerimientos, dudas e inquietudes relacionados con problemas a nivel técnico, o de necesidades de modificación de información como cambios en el Código Único del Proceso o la eliminación de procesos y casos por duplicidad, deben ser trasladados por el Administrador del Sistema en la entidad a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a través de los canales de atención al usuario definidos en el presente instructivo.”*

Para solicitar ajustes en la información registrada en el Sistema que no pueda ser modificada por el apoderado asignado al proceso, este deberá diligenciar los formatos de modificación o de eliminación de procesos y entregarlos al Administrador de la Entidad para que sea remitido a la Agencia. Los formatos los encuentra publicados en el siguiente link”

Con relación a la procedencia del registro en el aplicativo SIRECI de la información de los tribunales de arbitramento que cursan en el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, FONADE manifiesta que su no registro corresponde a la instrucción impartida por parte de la CGR motivo por el cual se retiró del hallazgo y se mantiene el resto de la misma en las condiciones comunicadas.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que no se allega los soportes que desvirtúen la situación detectada el hallazgo se mantiene.

2.1.5 Evaluación del Control Interno

La evaluación de la calidad y eficiencia del control interno arrojó una calificación de 1,64 puntos, según la aplicación de la herramienta establecida por la CGR para

tal fin, lo que ubica a FONADE en el rango “*Con deficiencias*”. Esta calificación indica que el diseño y efectividad de los controles de FONADE presentan debilidades en su diseño y efectividad.

Esta calificación se sustenta en situaciones relacionadas con deficiencias de control en el seguimiento en la supervisión e interventoría de proyectos que gerencia, debilidades en la revelación de información contable y financiera, así como la presentación y suministro de información a las entidades competentes y la ciudadanía en general. Adicionalmente las falencias de control y seguimiento frente a estructuración, ejecución y liquidación de contratos, así como a los planes de la entidad.

En cuanto a la operatividad de la Oficina de Control Interno de FONADE, se evidenció que cumple con las funciones establecidas en la Ley 87 de 1993 y realiza actividades de seguimiento al cumplimiento de las acciones de mejora, para la presentación de los avances semestrales exigidos por la Resolución Orgánica 7350 del 9 de noviembre de 2013, proferida por la CGR.

2.1.6 Atención a denuncias y tramite de insumos de auditoría

Se adelantaron dentro de los macroprocesos correspondientes, el trámite de una denuncia y siete insumos que se relacionan a continuación:

- Denuncia Código SIPAR 2017-112258-82111-D, que refiere presuntas irregularidades relacionadas con demora en ejecución, incumplimiento en pago a proveedores, presunto desvío de recursos de contrato de obra derivado del Convenio Interadministrativo suscrito por FONADE y el municipio de Manta Cundinamarca con el objeto de (...) *Construcción placa huellas y mantenimiento vía sector escuela Cubia, escuela el bosque (...)*.

Se adelantó la evaluación correspondiente de la ejecución del contrato de obra vinculado, dentro de la muestra de la auditoría, efectuándose la correspondiente visita técnica para verificar los hechos presuntamente denunciados. De los procedimientos adelantados se determinó un hallazgo con incidencia fiscal y posible alcance disciplinario el cual se incluye en el informe.

- Insumo 2016-9502-82111-IS: Se refiere a presuntas irregularidades en la contratación de prestación de servicios para la entidad sin la firma de contratos por parte de los contratistas, explotación laboral.
- Insumo 2015-93763-82110-IS: Se refiere a manejo irregular en la contratación de prestación de servicio y despidos injustificados.

- Insumo 2015-93943-82110-IS: Denuncia las mismas presuntas irregularidades referidas en el Insumo 2016-9502-82111-IS. contratación de prestación de servicios para la entidad sin la firma de contratos por parte de los contratistas, explotación laboral.
- Insumo 2015-93962-82111-IS: Denuncia las presuntas irregularidades referidas en el Insumo 2016-9502-82111-IS. contratación de prestación de servicios para la entidad sin la firma de contratos por parte de los contratistas, explotación laboral.

Respecto a los cuatro insumos antes relacionados una vez vinculados como elemento de análisis en la evaluación de la gestión de la entidad se determinó que no se evidenciaron conductas o hechos que puedan constituir un presunto daño patrimonial al Estado y que reúnan los requisitos establecidos en la Ley 610 de 2000, para que la CGR proceda a adelantar algún tipo de actuación en el marco de sus competencias. Con relación a los temas que no corresponden a competencia de la CGR, dado que ya fueron puestos en conocimiento de la autoridad competente se concluye su análisis.

- Insumo 2017ER0006101 1: Se compone de copia de solicitudes de reiteración por solicitud de documentos para liquidación de Contrato Interadministrativo No. 213016 con el Municipio de Tolú.
- Insumo 2017ER0006101 2: Se compone de copia de solicitudes de reiteración por solicitud de documentos para liquidación de Contratos Interadministrativos Nos 212031 y 212032 con los municipios de Baranoa –(Atlántico) y Sabanalarga (Atlántico), con el Municipio de Tolú.

Respecto a los dos insumos 2017ER0006101 1 y 2017ER0006101 2 una vez adelantadas las gestiones para determinar el avance en el proceso de liquidación de los contratos vinculados y considerados como elemento de análisis en la evaluación de la gestión de la entidad dentro del proceso de Adquisición de bienes y servicios - liquidación de contratación derivada, se determinó que no se evidenciaron conductas o hechos que puedan constituir un presunto daño patrimonial al Estado y que reúnan los requisitos establecidos en la Ley 610 de 2000.

- Insumo 2017-112956-82111 IS: Sobre presuntas irregularidades en la contratación de un funcionario de FONADE en cargo directivo, así como posibles irregularidades en fase la precontractual de licitaciones.

Se adelantó la verificación respecto al cumplimiento normativo pertinente en el proceso de contratación del funcionario de FONADE en cargo directivo, determinando conformidad y respaldo en pronunciamiento del DAFP al respecto.

Así mismo se realizó verificación respecto a la publicación de la contratación con presuntas irregularidades sin que se determinen conductas o hechos que puedan constituir un presunto daño patrimonial al Estado y que reúnan los requisitos establecidos en la Ley 610 de 2000.

3. ANEXOS



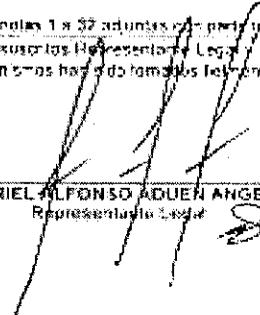


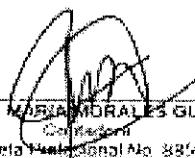
FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE
Estado de Resultados Integral
 Por el año que termina el 31 de diciembre de 2016
 (Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2015)
 (Expresado en miles de pesos)

	Nota No.	31-12-2016	31-12-2015
Resultado del Periodo			
Ingresos de Actividades Ordinarias	23	\$ 100.707.719	\$ 113.074.942
Costos Ingresos	25	47.681.290	55.985.162
Gastos por Beneficios a Empleados	26	(10.183.372)	(5.873.831)
Gastos por Depreciación y Amortización	27	(1.945.869)	(1.304.224)
Otros Gastos	25 - 28	(151.939.452)	(159.401.417)
Ganancia (Pérdida) por actividades de operación		\$ (5.679.634)	\$ 481.632
Ingresos Financieros	24	81.694.814	85.371.227
Costos Financieros	24	(62.191.308)	(55.148.868)
Ganancia (Pérdida) antes de impuestos		\$ 19.503.506	\$ 29.222.359
Ingreso (Gasto) por Impuesto	10	(1.832.579)	(1.821.222)
Ganancia (Pérdida) procedente de actividades Continuas		\$ 17.670.927	\$ 27.401.137
Ganancia (Pérdida)		\$ 17.670.927	\$ 27.401.137
Otro Resultado Integral			
Componentes del Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de impuestos			
Ganancias (Pérdidas) de inversiones en incrementos de patrimonio	29	(21.728.027)	(803.824)
Total Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de impuestos		\$ (21.728.027)	\$ (803.824)
Total Otro Resultado Integral		\$ (21.728.027)	\$ (803.824)
Resultado Integral Total		\$ (3.857.100)	\$ (2.402.687)

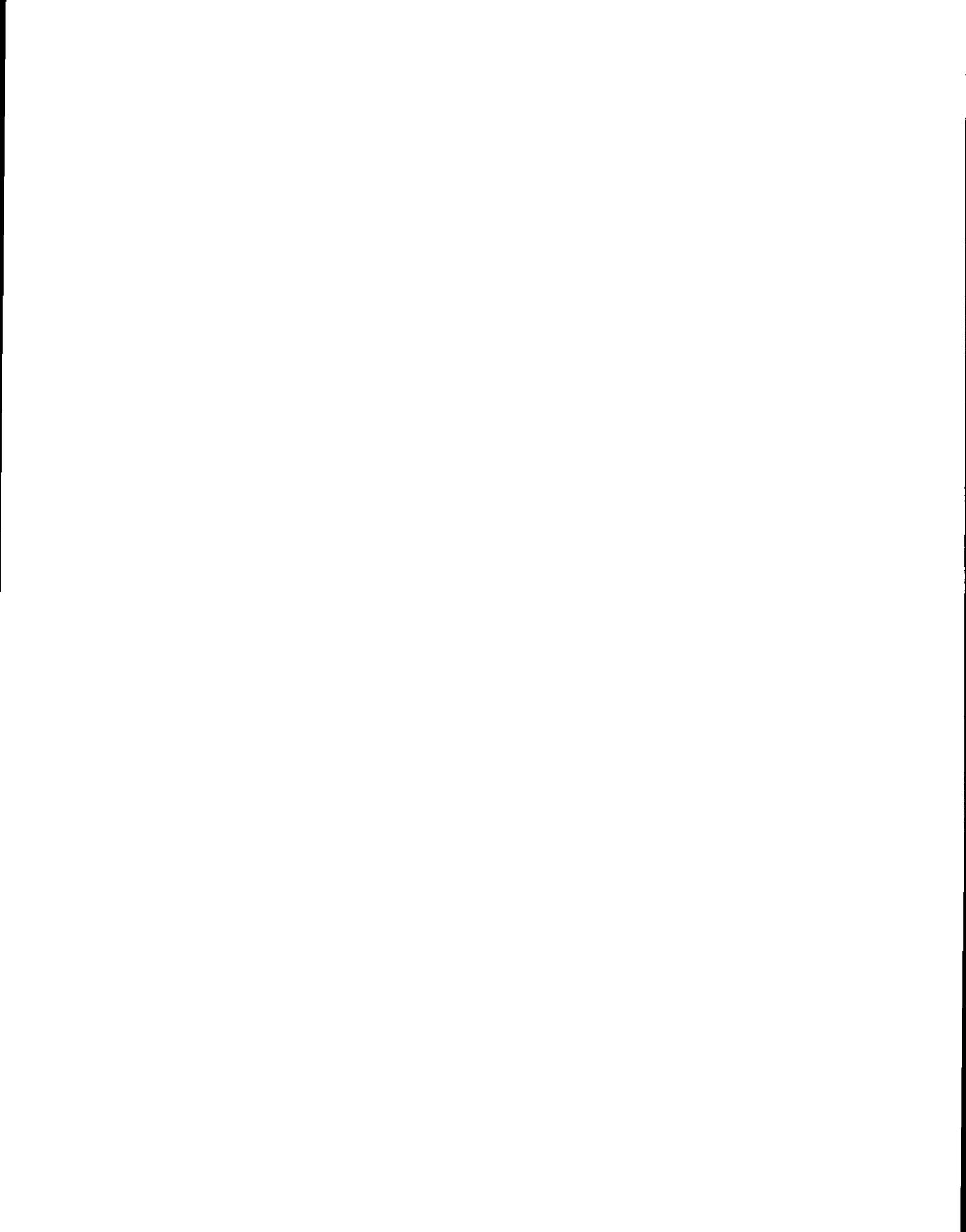
Las notas 1 a 37 adjuntas son parte integral de los estados financieros.

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


 ARIEL ALFONSO ADUEN ANGEL
 Representante Legal


 FLOR MARÍA MORALES GUERRA
 Contador
 Tarjeta Profesional No. 88504-1


 JHON WALTERIO TRIBALDOS CUBIDES
 Contador Fiscal
 Tarjeta Profesional No. 43144-T
 Designado por Amazquita & Cia. S.A.
 (Véase su dictamen adjunto)





FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE
Estado de Situación Financiera
31 de diciembre de 2016
 (Con cifras comparadas al 31 de diciembre de 2015 y al inicio del primero de enero de 2015)
 (Expresado en miles de pesos)

	Cuenta No.	31-12-2016	31-12-2015	01-01-2015
ACTIVOS				
Activos corrientes				
Efectivo y equivalentes al efectivo	7	\$ 637,332,443	\$ 453,662,156	\$ 795,619,164
Cartera de Crédito y Operaciones de Leasing Financiero	10	61,165	53,083	30,461
Cuentas comerciales por cobrar y otras cuentas por cobrar	9	33,802,875	2,774,975	12,471,114
Monederos recuperables	8	842,023,052	426,811,027	261,329,426
Otros activos no financieros	11	2,710,015	4,435,210	1,758,865
Activos por impuestos corrientes	12	4,369,652	8,113,951	7,051,576
Activos corrientes totales		\$ 1,227,308,181	\$ 1,125,759,384	\$ 1,377,789,815
Activos no corrientes				
Cartera de Crédito y Operaciones de Leasing Financiero	10	468,601	203,949	92,474
Cuentas comerciales por cobrar y otras cuentas por cobrar	9	450,310	506,426	1,347,167
Procedimientos, planes y equipo	13	15,987,119	16,157,277	16,702,470
Proyectos de inversión	14	53,354,755	16,432,942	16,601,316
Activos (Intangibles) derechos de la propiedad	15	425,074	1,659,033	988,253
Inventarios disponibles para la venta	8	59,882,315	78,353,361	71,138,525
Activos por impuestos diferidos	12	9,719,897	861,917	366,706
Otros activos no financieros	11	832,271	374,934	254,378
Activos no corrientes totales		\$ 102,827,352	\$ 114,439,828	\$ 118,108,829
Activos Totales		\$ 1,330,135,533	\$ 1,240,199,212	\$ 1,495,898,644
PASIVOS Y PATRIMONIO				
Pasivos corrientes				
Cuentas comerciales por pagar y otros pasivos por pagar	15	43,802,817	42,861,133	52,782,403
Pasivos por impuestos corrientes	12	9,989,224	9,508,314	329,799
Depósitos Especiales	13	681,989,261	607,366,318	1,698,151,845
Otros pasivos no financieros	11	5,469,321	1,016,312	5,379,322
Pasivos corrientes totales		\$ 1,040,847,613	\$ 960,751,884	\$ 1,853,473,309
Pasivos no corrientes				
Provisiones por beneficios a los empleados	21	108,372	140,014	108,226
Otros provisiones	23	64,405,866	41,823,370	12,327,822
Cuentas comerciales por pagar y otros pasivos por pagar	15	18,133,470	23,122,077	19,934,089
Pasivo por impuestos diferidos	12	7,875,393	9,077,103	8,541,364
Depósitos Especiales	13	30,667,445	288,623,663	37,456,725
Otros pasivos no financieros	11	287,352	429,343	41,342
Pasivos no corrientes totales		\$ 141,678,448	\$ 364,328,609	\$ 71,316,468
Pasivos Totales		\$ 1,182,526,061	\$ 1,325,080,493	\$ 1,924,789,777
Patrimonio				
Capital suscrito	21	78,453,741	68,528,660	57,150,359
Reservas	21	31,794,136	37,365,637	34,492,327
Reservas acumuladas por pérdidas		11,332,823	26,871,877	26,871,877
Reservas (Pérdidas) acumuladas		0	0	19,425,232
Resultado del ejercicio		(6,947,044)	(3,422,331)	(9,644,416)
Otros pasivos pasivos en el patrimonio		(2,967,322)	18,762,455	19,704,379
Total Patrimonio		\$ 128,609,402	\$ 141,128,269	\$ 129,158,488
Pasivos y Patrimonio totales		\$ 1,311,135,463	\$ 1,466,208,762	\$ 2,053,948,265
Cuentas Corregidas				
Deudoras		247,123,607	190,591,360	85,261,115
Acreedoras por Corría		330,279,591	320,174,144	228,400,407
Deudoras por Corría		(297,128,802)	(370,608,260)	(85,283,115)
Acreedoras		(378,279,891)	(320,174,144)	(268,400,407)
Cuentas de Orden				
Deudoras		784,351,007	928,478,889	1,241,378,889
Acreedoras por Corría		7,621,872,964	8,536,883,715	8,181,525,025
Deudoras por Corría		(764,581,037)	(928,478,889)	(1,241,378,889)
Acreedoras		(7,621,872,964)	(8,536,883,715)	(8,181,525,025)

Las notas 1 a 32 forman parte integral de los estados financieros.

Los auditores independientes, Jepsy Hernández Hernández, que hemos verificado los estados financieros adjuntos en el mes de diciembre de 2016, y los mismos han sido sometidos al mismo de los libros de contabilidad.

ARIEL ALFONSO AQUEEN ANGLES
 Representante Legal

FLOR MARÍA GONZALES GUERRA
 Contadora
 Tarjeta Profesional No. 58504 T

JOSÉ WALTERO TRIBALDO CUBIDES
 Revisor Fiscal
 Tarjeta Profesional No. 43144 T
 Designado por Amézquita & Cía. S.A.
 (Mesa de trabajo adjunta)

