

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO INTERSECTORIAL

AL

FONDO REGIONAL PARA LOS PACTOS TERRITORIALES - FRPT

2022 Y A 30 DE JUNIO DE 2023

CGR-CDGPIF No. 025
Noviembre 2023

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO INTERSECTORIAL
FONDO REGIONAL PARA LOS PACTOS TERRITORIALES - FRPT
2022 Y A 30 DE JUNIO DE 2023**

Vicecontralor en funciones de Contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras (EF)	José Ignacio Arango Bernal
Contralor Delegado para el sector Comercio y Desarrollo Regional	Rodolfo Enrique Zea Navarro
Director de Vigilancia Fiscal para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Héctor Mario Londoño Ríos
Directora de Vigilancia Fiscal para el sector Comercio y Desarrollo Regional	Marisa Cristina Quintero Quintero
Supervisor	Astrid Bibiana Palacios Tobón
Líder de Auditoría	Edda Karime García Gaitán
Equipo Auditor	Christian Yepes Mafla Doris Elizabeth Perilla Díaz Gustavo Adolfo Tulena Escudero Jairo Tovar Córdoba Juan Manuel Zambrano Vigoya Julian Andres Medina Bravo Liliana del Carmen Díaz Domínguez Lina Marcela Castellar Pérez Luz Estrella Gómez Gómez María Trinidad Martínez Valderrama

TABLA DE CONTENIDO

1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	5
1.2 LIMITACIONES DEL PROCESO.....	5
1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	6
1.4 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	7
1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	8
1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS	8
1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	9
1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS Y BENEFICIOS	10
1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO	12
2. OBJETIVOS Y CRITERIOS	13
2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	13
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	17
3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	17
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	17
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	102
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	130
3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL CONTROL FISCAL INTERNO.....	140
3.6 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL	148

88112

Bogotá D.C.

Doctores

JORGE IVÁN GONZALEZ

Director

Departamento Nacional de Planeación

jorgeigonzalez@dnpp.gov.co

LINA MARIA BARRERA RUEDA

Gerente General

Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial

lbarrera@enterritorio.gov.co

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica nro.022 de 2018¹, la Contraloría General de la República - CGR realizó auditoría de cumplimiento intersectorial a la gestión fiscal en la ejecución de proyectos de inversión financiados a través del Fondo Regional para los Pactos Territoriales – FRPT, en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional al Fondo, con corte a 30 de junio de 2023.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la ejecución y articulación de los recursos administrados a través del FRPT para la ejecución de proyectos de inversión, la cual debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó al documento denominado “*Principios fundamentales de auditoría*” y las directrices impartidas en la auditoría de cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica Nro. 022 de agosto de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI²), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI³) para Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado, así como el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al FRPT y a las entidades responsables sobre las cuales recayó el ejercicio auditor.

¹ Por la cual se adopta la nueva Guía de Auditoría de Cumplimiento, en concordancia con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI y se deroga la Resolución Reglamentaria Orgánica 0014 de 2017.

² ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

³ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Gestión Documental de Expedientes y Archivos – SGDA, establecido para tal efecto y en los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras. La auditoría se adelantó con el uso de medios virtuales con los que cuenta el FRPT, el Departamento Nacional de Planeación - DNP, la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio y la CGR. El período auditado abarcó la vigencia 2022 y hasta el 30 de junio de 2023.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al FRPT, DNP y ENTerritorio, dentro del desarrollo de la auditoría, garantizando el derecho de contradicción, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Objetivo General

Realizar auditoría de cumplimiento intersectorial con el fin de vigilar la gestión fiscal en la ejecución de proyectos de inversión financiados a través del FRPT, en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional al Fondo, con corte a 30 de junio de 2023.

Objetivos Específicos

1. Emitir concepto respecto a la gestión fiscal y contractual del DNP y ENTerritorio de los recursos ejecutados a través del FRPT para la financiación de proyectos de inversión, a partir de la verificación del cumplimiento de los procesos de preparación, concertación, suscripción, implementación, monitoreo y cierre de los Contratos Plan, Contratos Paz y Pactos Territoriales, con corte a 30 de junio de 2023.
2. Evaluar la ejecución, seguimiento y control de los contratos de mandato suscritos entre el DNP y ENTerritorio para la administración y operación del FRPT a 30 de junio de 2023.
3. Examinar la gestión presupuestal y el registro contable de los recursos del FRPT por parte del DNP y administrados por ENTerritorio, con corte a 30 de junio de 2023.

1.2 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron dificultades con el acceso a la información requerida, específicamente en relación con los soportes del proceso contractual derivado de los contratos específicos. En este sentido, fue necesario reiterar los requerimientos de información y realizar mesas de trabajo para completar la información faltante y corregir datos entregados con errores.

La falta de aseguramiento de la información demandada por la CGR en la oportunidad y calidad requerida demoró el adecuado desarrollo de la verificación a realizar por parte de la CGR de la ejecución contractual especialmente, la contratación derivada.

1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría comprendió la evaluación de la administración que realizó el FRPT de los recursos asignados para la implementación de los Contratos Plan, Paz y Pactos Territoriales en cumplimiento del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 740 de 2016, así como lo dispuesto en el artículo 250 del PND 2018-2022 "*Pacto por Colombia, pacto la equidad*", durante el período comprendido entre el 01 de enero de 2022 y el 30 de junio de 2023. La evaluación incluyó los aspectos de la administración financiera, presupuestal, manejo y control, así como la efectiva ejecución de los recursos y la articulación con otras instancias vinculadas para el cumplimiento de los lineamientos, objetivos, metas e indicadores establecidos en los Contratos Plan, Paz y Pactos Territoriales, Contratos interadministrativos de mandato No. 226 / 221001 de 2021 y No. 877 / 221009 de 2021, PND 2018-2022 y Conpes 4037 y 4101 de 2021.

Igualmente, se adelantó la evaluación del Control Fiscal Interno a la gestión de ejecución de los recursos asignados al FRPT, a través de la comprobación de la efectividad de los controles aplicados para la mitigación de los riesgos determinados en la etapa de planeación, de forma transversal a los procedimientos para el desarrollo del proceso auditor.

El alcance del proceso auditor se definió con atención a la metodología de auditoría de cumplimiento, bajo los lineamientos determinados por la CGR y teniendo en cuenta la naturaleza del FRPT y las entidades vinculadas en el esquema para la asignación, administración, ejecución, seguimiento y control de los recursos.

Adicionalmente, se determinaron los siguientes riesgos, con base en los cuales se focalizó la evaluación:

- Destinación de recursos a proyectos no viables debido a debilidades en el proceso de verificación.
- Pago de bienes y servicios contratados que no cumplan las especificaciones técnicas, no satisfagan la necesidad que dio origen a la contratación o que no se sujeten a lo pactado contractualmente, en menoscabo de los recursos destinados para el fin contratado.
- Que no se cumplan las metas establecidas en los CONPES 4037 y 4101, ni con el objeto de los Contratos plan y paz y pactos territoriales debido a deficiencias en el seguimiento y monitoreo, falta de articulación institucional e inoportunidad en el reporte de la información para toma de decisiones.
- Pago de multas, sanciones y/o intereses moratorios por inoportunidad en el reintegro de los rendimientos financieros a la Dirección del Tesoro Nacional o errores en la liquidación de los mismos.
- Programación presupuestal que no atiende las necesidades de los procesos que ejecuta el FRPT en la administración de los recursos.

La auditoría se orientó a la aplicación de pruebas que permitieran verificar la efectividad de los controles aplicados por el FRPT para la mitigación de los riesgos identificados en la administración de los recursos asignados para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los Contratos Plan, Plan para la Paz y Pactos Territoriales, así como en los CONPES 4037 y 4101; incluidas aquellas

funciones de coordinación, articulación, seguimiento y control, planeación y ejecución de los recursos administrados por el FRPT y en lo pertinente por DNP y ENTerritorio.

El enfoque de auditoría se centró en la ejecución de pruebas de detalle, para comprobar si los controles son efectivos a partir de los criterios de auditoría definidos. Los resultados fueron confrontados frente a la materialidad establecida para determinar la opinión sobre el cumplimiento, en respuesta a los riesgos identificados.

1.4 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Respecto al avance del Plan de Mejoramiento presentado con corte a 31 de diciembre de 2022, rendido en el SIRECI, ENTerritorio remitió, de acuerdo con la solicitud de información realizada por el equipo auditor, las acciones que se refieren exclusivamente a los Contratos Plan de las auditorías anteriores realizadas por la CGR, que corresponden a un total de diez (10) acciones de mejora para subsanar cinco (5) hallazgos.

ENTerritorio entregó la información del Plan de Mejoramiento con oficio 20232300119191 del 01 de agosto de 2023, en lo correspondiente a la última auditoría de cumplimiento efectuada por la CGR al FRPT. De conformidad con lo reportado, con corte a 30 de junio de 2023, de las 10 actividades incluidas se han terminado 6,5. Las que se encuentran pendientes ya están por fuera del término establecido para su cumplimiento.

A continuación, se presenta la relación de las actividades incluidas en el plan de mejoramiento con su respectivo porcentaje de avance:

Tabla 1
Actividades Plan de Mejoramiento

HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	ACTIVIDADES	% AVANCE	EFICACIA
CPLAN 1	Contrato No. 010 de 2017 Construcción y ampliación de redes de alcantarillado en la zona urbana del municipio de Tierralta Fase 1, derivado del contrato específico No. 003-2162698. Diferencia en cantidades de obra ejecutadas vs papadas. Se evidenciaron 884 conexiones domiciliarias en tubería PVC sanitaria 6" con su respectiva caja, frente a las 922 recibidas y pagadas por el municipio. En los tramos 404 y 391 del Barrio Nuevo Oriente la tubería no se encuentra conectada al MH558 y al MH574. En los MH sin referenciar del Barrio Escolar no se encontraron empalmadas las tuberías de 8 pulgadas entre los tramos 547 al 548. Contrato No. 010 de 2017 derivado del contrato específico No. 003-2162698. El contratista de obra no la ejecutó de acuerdo con las especificaciones de construcción, cantidades de obra y precios unitarios fijos contenidos en la propuesta, y la obra no se encuentra en funcionamiento.	1	100%	INEFECTIVA
		2	100%	
		3	0%	
CPLAN 3	Contrato No. 074 de 2017 Derivado del contrato Especifico No. 013-2162893 Municipio Necoclí- Antioquia. Separaciones en la junta entre la cuneta y el sobre ancho de la placa huella en los puntos 8, 3 y 2.	1	100%	INEFECTIVA
		2	50%	
CPLAN 5	Contrato No. 013- 2016 Construcción del sistema de Alcantarillado Sanitario de Barrios 19 de marzo, el Diamante, la Esmeralda, Galán, y Alfonso López en el municipio de Tierralta. Contrato 006- 2162702. Diferencias en cantidades de obra ejecutadas y pagadas. Deficiencias de calidad, ausencia de tapas y cajas de registro domiciliarias. Tapa rota en pozo de inspección. Duplicidad en pagos.	1	100%	INEFECTIVA
		2	100%	
		3	0%	
DCPLAN 1	Hallazgo No. 01 – Cumplimiento de requisitos para pago. Contrato Especifico No. 2170927 con Aguas de Bolívar. Los suministros pagados en las actas parciales 1 y 3 no se encontraban instalados y probados según Resol.379/2012 Minvivienda	1	50%	INEFECTIVA

HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	ACTIVIDADES	% AVANCE	EFICACIA
DCPLAN 2	Hallazgo No. 2. Contrato específico No. 2170927. Modificaciones de cantidades y adición al presupuesto de obra inicial. Se evidencia un mal manejo administrativo y de ejecución de la obra, ya que existen actas en las que no coinciden las cantidades de las memorias y las cantidades del acta resumen para un mismo ítem.	1	50%	INEFECTIVA

Fuente: Plan de Mejoramiento SIRECI y ENTerritorio

Elaboró. Equipo Auditor CGR

De acuerdo con lo señalado en el cuadro anterior, se evidencia que solo cinco (5) acciones fueron cumplidas y en ninguno de los cinco (5) hallazgos se completaron el 100% de las actividades previstas para subsanar las causas que dieron origen a los mismos; adicionalmente, el plazo establecido para su ejecución se agotó. Por lo anterior, es preciso señalar que el Plan de mejoramiento fue inefectivo.

1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

El concepto de control fiscal interno es **INEFICIENTE** con un puntaje de 2,587, como resultado de la materialización de los riesgos identificados en la fase de planeación del proceso auditor, relacionados con deficiencias en la fase de planeación contractual, concernientes al proceso de verificación de los proyectos; el pago de bienes y servicios que no cumplen con las especificaciones técnicas ni se sujetan a lo pactado contractualmente; inoportunidad en el traslado de rendimientos financieros; deficiencias en el seguimiento y monitoreo, así como falta de articulación institucional y oportunidad en el reporte de la información para la toma de decisiones.

1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

Durante el desarrollo de la actuación se recibieron tres (3) solicitudes ciudadanas, relacionadas con la materia a auditar codificadas así:

- **2023-272039-82111-SE:** A través de escrito radicado el 5 de mayo de 2023, la veeduría ciudadana de Arelan-sur del departamento de Bolívar, puso en conocimiento del ente de control fiscal el acontecimiento de presuntas irregularidades consistentes en la variación de los diseños y afectación de la ronda hídrica del río Magdalena que puede acarrear un detrimento, con ocasión de la celebración y ejecución del contrato con objeto de: *“Mejoramiento en concreto asfáltico de la vía que conduce del Municipio de Morales con La intersección de la vía que conduce del municipio de Simití a al corregimiento de Cerro de Burgos, en el municipio de Simití, del Departamento de Bolívar”* ofertado por la Alcaldía del Municipio de Morales Bolívar, a través de Licitación Pública con código LP-001-2022 y adjudicado al consorcio identificado con NIT 901.576.465-1 por \$202.910.893.399.

Después de analizar las condiciones fácticas y jurídicas de la licitación pública, realizar el análisis de los acuerdos de voluntades suscritos y contrastarlos con la información suministrada por el sujeto de control y el portal de contratación pública, se evidenció que el contrato de obra cuenta con una interventoría. Así mismo, que la etapa previa de los acuerdos de voluntades suscritos (obra e Interventoría) se enmarcó dentro de los presupuestos del estatuto general de la contratación pública, además que en el marco de la ejecución del contrato de obra no se han realizado ajustes o cambios a los estudios y diseños previos y que la autoridad ambiental competente no ha proferido pronunciamiento diferente a la dispuesta en la Resolución No. 809 del 21 de diciembre de 2022 *“Por medio de la cual se otorga un permiso de ocupación de cauces playas y lechos; y se establecen medidas de manejo ambiental”*.

Así las cosas, no se determinó detrimento del patrimonio público, ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación, basada la conclusión en los temas evaluados y el avance contractual de la referida obra e interventoría.

- **2023-276535-82111-SE:** Por medio de escrito radicado el 11 de julio de 2023, el denunciante puso en conocimiento de la CGR el acaecimiento de presuntas irregularidades consistentes en el uso de recursos para el favorecimiento de un particular en los comicios electorales del mes de octubre. Lo anterior, en razón a los proyectos de infraestructura vial adjudicados en el marco del Pacto Magdalena, a través de la Licitación Pública MCM-LP-001-2023 con el objeto de realizar el: *“Mejoramiento de la vía que comunica de la cabecera del Municipio de Concordia al Corregimiento de Bellavista, Departamento del Magdalena”* por \$5.281.070.546 y la Licitación Pública MCM-LP-002-2023 con el objeto de realizar el: *“Mejoramiento de la vía Concordia – Bálsamo en el municipio de Concordia, Departamento del Magdalena”* por \$10.112.886.452, ofertados por la Alcaldía del Municipio de la Concordia del Departamento del Magdalena y adjudicados a las personas jurídicas identificadas con Nit 901711440-7 y Nit 901719615-5 respectivamente.

Como resultado de la evaluación realizada frente a los hechos denunciados, no se determinó riesgo de detrimento patrimonial al Estado ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos.

- **2023-283834-82111-SE:** A través de escrito radicado el 27 de septiembre de 2023, el denunciante puso en conocimiento del ente de control fiscal el acontecimiento de presuntas irregularidades en el proceso de adjudicación del contrato para la adecuación del teatro Mac Douall en el municipio de Zipaquirá, teniendo en cuenta que según la solicitud ciudadana llevan dilatando más de tres (3) meses el proceso contractual, el cual fue ofertado por la Alcaldía Municipal de Zipaquirá a través de licitación pública, y adjudicado al Consorcio BLS identificado con Nit 901.758.619-0, por \$43.521.153.674,00, con un plazo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del mismo.

Como resultado de la evaluación realizada frente a los hechos denunciados, no se determinó riesgo de detrimento patrimonial al Estado ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos.

1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Incumplimiento material con reserva

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que la gestión adelantada por el DNP y ENTerritorio en cuanto a la ejecución de proyectos de inversión financiados a través del FRPT, en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional al Fondo, resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados, salvo en los casos puntuales en los que se materializaron riesgos relacionados con el pago de bienes y servicios contratados que no cumplen las especificaciones técnicas, ni se sujetan a lo pactado contractualmente, en menoscabo de los recursos destinados para el fin contratado; debilidades en el proceso de verificación de los proyectos a financiar; deficiencias en el seguimiento y monitoreo, falta de articulación institucional, inoportunidad en el reporte de la información para toma de decisiones e inoportunidad en el traslado de rendimientos financieros; razón por la cual se emite un concepto de

incumplimiento material con reserva, en los términos del numeral 3.3.4.2.2 de la guía de auditoría de cumplimiento de la CGR.

El anterior concepto se fundamenta en la materialidad determinada por el equipo auditor durante la fase de planeación, la cual está alineada a la materialización de los riesgos identificados que se evidencian en los hallazgos contenidos en el presente informe, los cuales se refieren, entre otras cosas a:

- Deficiencias en las funciones de control y seguimiento que le corresponde efectuar al DNP, ENTerritorio y entidades ejecutoras, de conformidad con los roles y responsabilidades definidos en las diferentes versiones de los manuales y reglamentos del FRPT, así como en el Contrato de Mandato, los contratos específicos y derivados.
- Deficiencias en la fase de planeación contractual en relación con los estudios y diseños previos utilizados para la ejecución de los proyectos; así como el proceso de verificación y validación de la viabilidad técnica, financiera y jurídica previa a la suscripción de los contratos y la determinación de los plazos requeridos para cumplir con el objeto de los contratos.
- Falta de eficiencia y oportunidad en el esquema de operación del FRPT, en la suscripción de contratos específicos, desembolsos, suscripción de contratos derivados de obra, en contravía del objeto del Fondo, afectando la convergencia de recursos de los diferentes niveles territoriales, el inicio de la ejecución de los proyectos priorizados, el cumplimiento de las metas definidas en los Planes Estratégicos y Planes de acción
- Deficiencias en la ejecución y seguimiento de los contratos lo cual genera rezago en el desarrollo de las obras contratadas, pagos por actividades no ejecutadas o con deficiencias y sin el cumplimiento de las obligaciones asumidas contractualmente.
- Inoportunidad en la ejecución de traslado de rendimientos financieros en contravía de la normatividad vigente y de los procedimientos establecidos para la operación del FRPT.

1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS Y BENEFICIOS

Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó nueve (9) hallazgos administrativos de los cuales dos (2) con incidencia fiscal por \$70.419.306, cinco (5) con presunta incidencia disciplinaria y uno (1) para trámite de IP.

Adicionalmente, se determinó un posible beneficio de auditoría por \$13.982.405.

Tabla 2
Resumen de hallazgos

No.	Resumen Hallazgo	Responsable	Cifras en pesos ctes (\$)				Valor
			A	D	F	IP	
1	Monitoreo y seguimiento a los Contratos Plan, Plan para la Paz y Pactos Territoriales: - Debilidades del sistema de información de pactos territoriales – SISPACTOS concebida para el apoyo, gestión, monitoreo y generación de reportes determinantes para la toma de decisiones.	DNP	X				N/A

No.	Resumen Hallazgo	Responsable	A	D	F	IP	Valor
	- Deficiencia en el proceso de seguimiento a los contratos plan y paz con terminación anticipada frente al cumplimiento de sus objetivos y la transición hacia los pactos territoriales.						
2	Contrato No. 01-02-07-2020 derivado del Contrato Específico No. 2192523 de 2019: Deficiencias en la planeación, ejecución y seguimiento de la obra determinadas en: - Omisiones e inconsistencias en actividades contempladas en el presupuesto y diseños iniciales e inclusión de ítems no previstos. - Diferencia de cantidades de obra por \$13.376.842 - Pago de ítem no debido por \$4.018.500 - Debilidades en la gestión de interventoría y supervisión	ENTerritorio y Entidad Ejecutora	X	X	X		\$17.395.342
3	Contrato de obra No. 101 de 2022 derivado del Contrato Específico No. 2210652 de 2021: Deficiencias en la ejecución y seguimiento de la obra por - Diferencia de cantidades de obra - Debilidades en la gestión de interventoría y supervisión	ENTerritorio y Entidad Ejecutora	X	X		X	\$31.559.334
4	Contrato No. MS-LP-002 derivado del Contrato Específico No. 2192527 de 2019: Deficiencias en la ejecución y seguimiento de la obra por: - Validación de actividades con deficiencias determinadas por desintegración del concreto. - Debilidades en la gestión de interventoría y supervisión.	ENTerritorio y Entidad ejecutora	X	X	X		\$53.023.964
5	Contrato Específico No. 035-2171610 y derivado de obra No. 022 de 2017 - Plan Nación con la Región de Norte de Cauca: - Deficiencia en la planeación del Contrato de Obra pública por la inobservancia del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente – NSR-10 de marzo del 2010 y los principios de la función pública, lo cual implicó diferentes modificaciones al contrato con el fin de adicionar recursos por \$601.826.4327 para el ítem 18 “Red contraincendios”. - Deficiencias en las funciones de monitoreo y seguimiento durante la ejecución del contrato teniendo en cuenta la habilitación del bloque de aulas 1 sin contar con todas las medidas de seguridad establecidas en las normas vigentes.	ENTerritorio y Entidad ejecutora	X	X			N/A
6	Administración de la información del FRPT: - Debilidades en la consistencia de la información que obedecen a la ausencia de segregación de funciones y responsabilidades respecto del manejo de la misma, ambas responsabilidades en cabeza de ENTerritorio.	ENTerritorio	X				N/A
7	Seguimiento y Supervisión de Contratos Específicos: Debilidades en las funciones de seguimiento, supervisión y control por parte de ENTerritorio de los contratos específicos suscritos con las entidades territoriales; así como falta de aplicación de mecanismos coercitivos amparados contractualmente para que en el marco del acuerdo de voluntades se obligue a las partes al cumplimiento de cada una de las cláusulas acordadas para alcanzar el objeto pactado, vale decir, las cláusulas de apremio, multas o la cláusula penal pecuniaria.	ENTerritorio	X	X			N/A
8	Traslados rendimientos financieros a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional: Inoportunidad en el traslado de rendimientos financieros de parte de las entidades ejecutoras y debilidades en el seguimiento por parte de ENTerritorio para velar por el cumplimiento de todas las obligaciones pactadas en los contratos específicos.	ENTerritorio y Entidades Ejecutoras	X				N/A
9	Oportunidad en la ejecución de los recursos: Falta de eficiencia y oportunidad en el esquema de operación del FRPT, en la suscripción de contratos específicos, desembolsos, suscripción de contratos derivados de obra, en contravía del objeto del Fondo, afectando la convergencia de recursos de los diferentes niveles territoriales, el inicio de la ejecución de los proyectos priorizados, el cumplimiento de las metas definidas en los Planes Estratégicos y Planes de acción y debilitando la articulación interinstitucional y capacidad de gestión y respuesta de la administración pública ante las	ENTerritorio	X				N/A

No.	Resumen Hallazgo	Responsable	A	D	F	IP	Valor
	necesidades que buscan satisfacer la herramienta de los Contratos Plan, Contratos Plan para la Paz y Pactos Territoriales.						

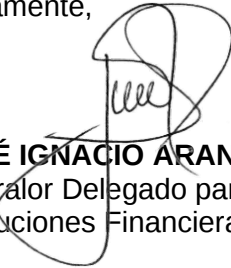
Fuente: CGR

Elaboró: Equipo auditor

1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO

El FRPT y las entidades ejecutoras, deben elaborar un plan de mejoramiento consolidado con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de éste. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes – SIRECI-, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soporte_sireci@contraloria.gov.co y jenny.prieto@contraloria.gov.co y proceder según lo determinado en la Resolución Reglamentaria Orgánica 064 del 04 de octubre de 2023.

Atentamente,



JOSÉ IGNACIO ARANGO BERNAL
Contralor Delegado para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras (EF)⁴

Aprobó: Comité de Evaluación Intersectorial, Acta No. 15 del 28 de noviembre de 2023
Revisó: Héctor Mario Londoño Ríos, Director de Vigilancia Fiscal
Astrid Bibiana Palacios Tobón, Supervisor
Elaboró: Edda Karime García – Líder de Auditoría

Equipo auditor:
Christian Yepes Mafla
Doris Elizabeth Perilla Díaz
Gustavo Adolfo Tulena Escudero
Jairo Tovar Córdoba
Juan Manuel Zambrano Vigoya
Julián Andrés Medina Bravo
Liliana del Carmen Díaz Domínguez
Lina Marcela Castellar Pérez
Luz Estrella Gómez Gómez
María Trinidad Martínez Valderrama

⁴ De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3.1.1.3 Comité de Evaluación Intersectorial de la GUIA DE PRINCIPIOS, FUNDAMENTOS Y ASPECTOS GENERALES PARA LAS AUDITORÍAS EN LA CGR. "El presidente del comité será el Contralor Delegado Sectorial o Intersectorial que haya sido designado por el Contralor General de la República o en su defecto, por los miembros de este comité, para administrar el proceso auditor, firmar y liberar el informe".

2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos determinados para evaluar la gestión fiscal del FRPT en la ejecución y articulación de los recursos para la implementación de los Contratos Plan, Plan para la Paz y Pactos Territoriales, fueron:

2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Emitir concepto respecto a la gestión fiscal y contractual del DNP y ENTerritorio de los recursos ejecutados a través del Fondo Regional para los Pactos Territoriales -FRPT- para la financiación de proyectos de inversión, a partir de la verificación del cumplimiento de los procesos de preparación, concertación, suscripción, implementación, monitoreo y cierre de los Contratos Plan, Contratos Paz y Pactos Territoriales, con corte a 30 de junio de 2023.
2. Evaluar la ejecución, seguimiento y control de los contratos de mandato suscritos entre el DNP y ENTerritorio para la administración y operación del Fondo Regional para los Pactos Territoriales a 30 de junio de 2023.
3. Examinar la gestión presupuestal y el registro contable de los recursos del Fondo Regional para los Pactos Territoriales por parte del DNP y administrados por ENTerritorio, con corte a 30 de junio de 2023.
4. Evaluar el control fiscal interno del asunto objeto de auditoría
5. Atender las solicitudes ciudadanas, alertas e insumos en relación con el objeto de la auditoría asignadas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución de la actuación fiscal.
6. Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en los asuntos objeto de la presente actuación.

2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

Dentro del alcance de la Auditoría de Cumplimiento Intersectorial y de acuerdo con el objetivo de la evaluación, se determinaron los siguientes criterios legales generales aplicables:

Tabla 3
Fuentes y Criterios normativos de auditoría

FUENTES DE CRITERIO		CRITERIOS
NORMA	ALCANCE	
Constitución política de Colombia de 1991	<i>La asamblea nacional constituyente decreta, sanciona y promulga la constitución nacional colombiana vigente de 1991.</i>	Art. 209 – Principios de la función administrativa
Ley 80 de 1993	<i>Se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública</i>	En su totalidad y con sus respectivas modificaciones. (DNP)
Ley 489 de 1998	<i>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 num. 15 y 16 del art. 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.</i>	Art. 9 - Delegación. Art.68 - Entidades Descentralizadas Art. 93 - Régimen de los actos y contratos. Art. 95 - Asociación entre entidades públicas.
Ley 819 de 2003	<i>Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</i>	Art. 10 - Vigencias futuras ordinarias. Art. 11 - Vigencias futuras excepcionales.

FUENTES DE CRITERIO		CRITERIOS
NORMA	ALCANCE	
		Art. 12 - Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. (DNP)
Ley 1150 de 2007	<i>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.</i>	Aplica en su totalidad y con sus respectivas modificaciones.
Ley 1474 de 2011	<i>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.</i>	Art. 82 - Responsabilidad de los interventores Art. 83 - Supervisión e interventoría contractual Art. 84 - Facultades y deberes de los supervisores e interventores
Ley 1450 de 2011	<i>Se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 "Prosperidad para todos"</i>	Art. 8 - Contratos plan. (Artículo modificado por el artículo 198 de la Ley 1753 de 2015)
Ley 1454 de 2011	<i>Se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.</i>	Art. 18 - Contratos o convenios plan Art. 20 - Delegación.
Ley 1753 de 2015	<i>Se expide el plan nacional de desarrollo 2014 – 2018. "Todos por un nuevo país".</i>	Art. 198 - Contratos plan Art. 199 - Mecanismos para la ejecución de los contratos plan
Ley 1955 de 2019	<i>Se expide el plan nacional de desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".</i>	Art. 250 - Pactos Territoriales
Ley 2294 de 2023	<i>Se expide el plan nacional de desarrollo 2022 - 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".</i>	Art. 250 - Pactos territoriales
Decreto 111 de 1996	<i>Se compilan la ley 38 de 1989, la ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico de presupuesto.</i>	Aplica en su totalidad (DNP)
Decreto 4836 de 2011	<i>Se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia.</i>	Aplica en su totalidad
Decreto 819 de 2012	<i>Se dictan disposiciones sobre la elaboración e implementación de los Contratos Plan.</i>	Aplica en su totalidad
Decreto 1068 de 2015	<i>Se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.</i>	Aplica en su totalidad y con sus respectivas modificaciones
Decreto 1082 de 2015	<i>Se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.</i>	Título 13, aplica en su totalidad y con sus respectivas modificaciones (DNP)
Decreto 1853 de 2015	<i>Se adiciona el Título 5 a la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la liquidación y traslado de los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación.</i>	Aplica en su totalidad
Decreto 740 de 2016	<i>Se adiciona el Título 13 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar parcialmente la Ley 1454 de 2011 y los artículos 198 y 199 de la Ley 1753 de 2015 sobre los Contratos Plan y el Fondo Regional para los Contratos Plan.</i>	Aplica en su totalidad
Decreto 1675 de 2016	<i>Se modifica el Decreto 1082 de 2015, en lo relacionado con la celebración de los Contratos Plan.</i>	Aplica en su totalidad
Decreto 893 de 2017	<i>Se crean los programas de desarrollo con enfoque territorial - PDET</i>	Art. 1 - Creación
Decreto 1793 de 2021 Decreto 147 de 2022 Decreto 2590 de 2022	Decretos de liquidación del presupuesto general de la nación para vigencia fiscal 2022 y 2023. Detallan las apropiaciones y su clasificación y definen los gastos.	Del Decreto 1793: Art. 17, Art. 82 y Art. 129 Del Decreto 2590: Art. 73
Resolución 356 de 2007	<i>Se adopta el manual de procedimientos del régimen de contabilidad pública.</i>	Aplica en su totalidad
Resolución 533 de 2015	<i>Se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones</i>	Aplica en su totalidad
REGLAMENTOS		

FUENTES DE CRITERIO		CRITERIOS
NORMA	ALCANCE	
Reglamento operativo del FRPT	Es la guía para la ejecución del contrato interadministrativo de Mandato suscrito entre el DNP y ENTerritorio	Aplica en su totalidad las versiones: - Reglamento 546 de 2016 - Reglamento 558 de 2019 - Reglamento 226 de ene 2021 - Reglamento 877 de sep 2021
Reglamento operativo de Pactos Territoriales – DNP Código M-CA-03	Da a conocer la transición del programa Contratos Plan a Pactos Territoriales, así como la operatividad de los Pactos Territoriales, teniendo en cuenta las etapas de concertación y suscripción, implementación, monitoreo y cierre.	Aplica en su totalidad
MANUALES Y PROCEDIMIENTOS		
Manual de contratación del DNP	<i>Establece las directrices y estándares para simplificar y unificar las actividades que se desarrollan en las diferentes etapas del proceso contractual, en la planeación y celebración de los contratos que requiera el DNP para el cumplimiento de sus funciones, metas y objetivos institucionales</i>	Aplica en su totalidad las versiones: - CT – M01 V4 (2015) - CT – M01 V5 (2019) - M – CT – 01 V6 (2020) - M – CT – 01 V7 (2021)
Manual de contratación de ENTerritorio	<i>Establece las políticas, lineamientos, procedimientos y reglas de contratación que deberá seguir cuando, en calidad de contratante y en desarrollo de su objeto, decida adquirir un bien, servicio u obra</i>	Aplica en su totalidad las versiones: - MDI 720 – V8 (2015) - MDI 720 – V9 (2016) - MDI 720 – V10 (2018) - M-PR-01 V01 (2021)
Manual de supervisión e interventoría de ENTerritorio	<i>Establece los lineamientos, reglas y responsabilidades que deberá cumplir la supervisión y/o interventoría en su función de planeación, revisión y verificación a la ejecución de las obligaciones contractuales de los Contratistas de ENTerritorio, en desarrollo de las líneas de negocio, de tal manera que se cumplan con los compromisos adquiridos con los clientes.</i>	Aplica en su totalidad las versiones: - MMI002 - V08 (2015) - MMI002 - V09 (2017) - MMI002 - V10 (2018) - MMI002 - V11 (2019) - MGG-02 - V1 (2022)
Manual de seguimiento pactos territoriales del DNP	<i>Establece las directrices para definir el alcance del seguimiento a la herramienta pactos territoriales y contratos plan vigentes para dar cumplimiento en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo</i>	Aplica en su totalidad las versiones: - M-SP-06 V0 (2021) - M-SP-06 V1 (2022)
Manual de Políticas Contables	<i>Orienta a los responsables de la información financiera de la Entidad y a los distintos entes de control acerca de los principios, políticas, prácticas y procedimientos contables establecidos, que conforman un sistema único y homogéneo de alta calidad que brinda información financiera transparente y comparable, pertinente y confiable, útil para la toma de decisiones, y que se encuentra ajustada a la normativa expedida por el Gobierno Nacional</i>	Aplica en su totalidad las versiones: - M-FI-04 V1 (2021) - M-FI-04 V2 (2022)
Manual de Presupuesto de ENTerritorio	<i>Se regirá por la Resolución 2416 de 1997 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante la cual se “Establece normas sobre elaboración, conformación y aprobación del presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras.</i>	Aplica en su totalidad las versiones: - MAP002V11 (2020) - M-FI-02 V2 (2023)
Procedimiento Elaboración y seguimiento de las conciliaciones bancarias	<i>Establece la metodología para la elaboración y seguimiento de las conciliaciones bancarias, con el propósito de verificar que los saldos y movimientos de las cuentas bancarias correspondan a los registrados en los extractos y en los estados financieros de ENTerritorio.</i>	Aplica en su totalidad las versiones: - P-FI-07- V2 (2022) - P-FI-07 -V3 (2023)
Procedimiento Pagos de desembolsos	<i>Establece la metodología para el trámite de los desembolsos de contratos derivados de la ejecución de los contratos interadministrativos y/o convenios suscritos con la entidad, así como los correspondientes a los gastos generados del funcionamiento de la Entidad.</i>	Aplica en su totalidad las versiones: -P-FI-08-V3 (2022) -P-FI-08-V4 (2022)
Procedimiento Registro de ingresos	<i>Establece la metodología para el registro de los ingresos propios de la actividad económica de la Entidad, así como los percibidos por aportes de convenios de ENTerritorio o por conceptos de fotocopias, certificaciones, entre otros</i>	Aplica en su totalidad las versiones: -P-FI-14-V3 (2022) -P-FI-14-V4 (2023)
Procedimiento Solicitud de recursos	<i>Determina los lineamientos a tener en cuenta desde el aplicativo Dynamics 365 para realizar la solicitud de recursos</i>	Aplica en su totalidad las versiones: -P-FI-27-V2 (2022)

FUENTES DE CRITERIO		CRITERIOS
NORMA	ALCANCE	
por aportes y/o Cuotas de Gerencia / Gestión para convenio o contrato interadministrativo	a los clientes, originada por la suscripción de Convenios o Contratos Interadministrativos, así como la solicitud de recursos correspondiente a las cuotas de gerencia / gestión de los servicios que presta ENTerritorio	-P-FI-27-V3 (2023)
Procedimiento Registro contable, traslado y aprobación de aportes de rendimientos de convenios o contratos interadministrativos	Establece la metodología para el registro y el traslado de los rendimientos financieros generados en las cuentas bancarias y en el portafolio de inversiones, así como para la legalización de los aportes sobre los rendimientos financieros de ENTerritorio a los convenios o contratos interadministrativos cuando aplique esta condición.	Aplica en su totalidad las versiones: -P-FI-02-V2 (2022) -P-FI-02-V3 (2023)
Procedimiento Elaboración de informes y cierre de ejecución presupuestal, contable y financiera y traslado a cuentas acreedoras, deudoras y anticipos por legalizar a ENTerritorio	Establece las actividades necesarias para realizar el cierre presupuestal, contable y financiero de los convenios o contratos interadministrativos y demás contratos suscritos por la entidad, y emitir los informes presupuestales y contables que soporten la información financiera para la suscripción del documento de liquidación o cierre de estos.	Aplica en su totalidad las versiones: -P-FI-26-V2 (2022) -P-FI-26-V3 (2023) -P-FI-26-V4 (2023)
Procedimiento Elaboración y consolidación informe de ejecución presupuestal acumulada	Establece la metodología para elaborar el informe de ejecución presupuestal consolidado, realizar la conciliación, análisis y depuración de la ejecución presupuestal de los convenios o contratos interadministrativos suscritos por la entidad.	Aplica en su totalidad las versiones: -P-FI-31-V2 (2022) -P-FI-31-V3 (2023)
Procedimiento Cuentas por Pagar	Establece la metodología para la programación, constitución y seguimiento a la ejecución de las cuentas por pagar y obligaciones de vigencias anteriores presupuestales al cierre de la vigencia, mediante la depuración de la información de ejecución presupuestal, con el fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.	Aplica en su totalidad - P-FI-23 (2023) - P-FI-23 (2022)
Procedimiento CDP	Establece la metodología para la solicitud y expedición de los Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP), garantizando que exista apropiación presupuestal disponible y libre de afectación suficiente para la asunción de los compromisos, de los gastos del funcionamiento y los convenios o contratos Interadministrativos suscritos por la Entidad.	Aplica en su totalidad - P-FI-01 (2022)
Registro Presupuestal	Establecer las actividades necesarias para la expedición de los registros presupuestales de los compromisos adquiridos por la Entidad.	P-FI-16_V3 (2023) P-FI-16 (2021)
Vigencias Futuras	Autorización y expedición del certificado de vigencias futuras presupuesto	P-FI-20_V2 (2022) P-FI-20 (2021)
CONTRATOS		
Contrato interadministrativo de mandato suscrito entre el DNP en calidad de mandante y ENTerritorio en calidad de mandatario para la administración y operación de los recursos del FRPT y demás recursos que le sean transferidos.		Aplica en su totalidad: - Mandato 505 de 2016 / 216115 - Mandato 546 de 2016 / 216138 - Mandato 558 de 2019 / 219057 - Mandato 226 de 2021 / 221001 - Mandato 877 de 2021 / 221009
Contratos pactos territoriales (11 pactos suscritos)		Aplican en su totalidad, especialmente las cláusulas de obligaciones específicas. Incluye las modificaciones y adiciones.
Contratos plan y paz vigentes durante el período a auditar		Aplican en su totalidad, especialmente las cláusulas de obligaciones específicas. Incluye las modificaciones y adiciones.

FUENTES DE CRITERIO		CRITERIOS
NORMA	ALCANCE	
Contratos específicos suscritos por ENTerritorio y los entes territoriales		Aplican en su totalidad, especialmente las cláusulas de obligaciones específicas. Incluye las modificaciones y adiciones.
Contratos derivados suscritos por los entes territoriales y los contratistas		Aplican en su totalidad, especialmente las cláusulas de obligaciones específicas. Incluye las modificaciones y adiciones.
NORMATIVA TÉCNICA		
Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10		
Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS.		
Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE)		
Normas Técnicas Colombianas - NTC las que apliquen de acuerdo con el tipo de obra		
Normas y Especificaciones Técnicas INVÍAS 2022 y anteriores		
Manuales para la inspección visual de pavimentos rígidos y flexibles de INVÍAS 2006		
Manual para la inspección visual de estructuras de drenaje de INVÍAS 2006		
Manual para la inspección visual de obras de estabilización de INVÍAS 2006		
Manual de señalización vial INVÍAS 2015		
Guía de manejo ambiental de proyectos de infraestructura – Modo Carretero INVÍAS 2022 y anteriores		
Cartilla de Obras Menores de Drenajes y Estructuras INVÍAS - 2020		

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado general de la auditoría se verificó que, con corte a 30 de junio de 2023 la gestión fiscal y contractual del DNP y ENTerritorio frente a los recursos ejecutados a través del FRPT para la financiación de proyectos de inversión no cumple con todos los criterios establecidos en la normatividad vigente que rige las actuaciones del FRPT. Lo anterior, debido a deficiencias en la fase de planeación contractual, concernientes al proceso de verificación y validación de la viabilidad técnica, financiera y jurídica de los proyectos y a deficiencias en la etapa de ejecución de los contratos que llevan al pago de bienes y servicios que no cumplen con las especificaciones técnicas ni se sujetan a lo pactado contractualmente.

Igualmente, debido a deficiencias en el seguimiento y monitoreo en los diferentes niveles del modelo de operación del FRPT, así como falta de articulación institucional y oportunidad en el reporte de la información para la toma de decisiones, de conformidad con los roles y responsabilidades definidos en las diferentes versiones de los manuales y reglamentos del Fondo.

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

Emitir concepto respecto a la gestión fiscal y contractual del DNP y ENTerritorio de los recursos ejecutados a través del Fondo Regional para los Pactos Territoriales - FRPT para la financiación de proyectos de inversión, a partir de la verificación del cumplimiento de los procesos de preparación, concertación, suscripción, implementación, monitoreo y cierre de los Contratos Plan, Contratos Paz y Pactos Territoriales, con corte a 30 de junio de 2023.

3.2.1 Seguimiento y articulación institucional

La actividad de seguimiento, control y monitoreo de los contratos plan, plan para la paz y Pactos territoriales es compromiso de manera transversal y articulada con las entidades: el DNP, ENTerritorio, FRPT y los Entes territoriales que conforman y hacen parte del acuerdo de voluntades. Para evaluar este objetivo se analizaron las acciones de seguimiento efectuadas por el DNP frente a las metas establecidas en la política pública de Pactos Territoriales; se verificó la oportunidad y calidad de la información reportada en los aplicativos dispuestos para el seguimiento y monitoreo del avance de los Contratos Plan, Paz y Pactos Territoriales, que incluyen Sispectos, Sisconpes y Sinergia. Así mismo, se analizó la información que contienen las Actas de los Comités Directivos conjuntos del DNP y ENTerritorio, Comités Operativos, Consejos directivos, Consejos Técnicos, Planes Anuales de Acción, Planes Específicos de Inversiones de cada Pacto territorial, que contienen la información del seguimiento a los contratos específicos, contratos derivados y proyectos que hacen parte de cada Contrato Plan, Plan paz o Pacto Territorial, realizados durante el periodo de auditoría vigencia 2022 a junio del 2023.

Adicionalmente, se valoró la completitud de la información y oportunidad de los informes de seguimiento y monitoreo con la periodicidad y características dispuestas en el manual de seguimiento de Pactos Territoriales. Finalmente, se hizo una revisión de las acciones de monitoreo y seguimiento posterior al cierre de los Contratos Plan, Paz y Pactos Territoriales, especialmente de aquellos que fueron terminados anticipadamente pero aún cuentan con contratos en ejecución durante el período a auditar.

Resultado del análisis efectuado, se encontró que la herramienta denominada SISPACTOS, la cual fue concebida para el apoyo, gestión y monitoreo de los Contratos Plan, Contratos Plan para la Paz y Pactos Territoriales en el marco de la generación de reportes de información determinantes para la toma de decisiones, a pesar del propósito con el que se ideó, no cuenta con un histórico que permita consultar un antecedente del proyecto, tampoco se logra realizar análisis comparativos entre diferentes cortes del proyecto para conocer las dinámicas de ejecución de los mismos, de igual manera ocurre con el registro y seguimiento a los acuerdos y/o compromisos de los Consejos Directivos y Comités Técnicos; situaciones que inciden en el monitoreo y seguimiento de la política pública vista como una herramienta que articula recursos de la Nación hacia los territorios de una forma eficaz y eficiente para materializar los fines esenciales del Estado.

Del mismo modo, se evidenciaron deficiencias en la tarea de seguimiento de aquellos contratos plan y contratos paz con terminación anticipada de conformidad con lo establecido en los procedimientos vigentes.

En consecuencia, se determinó el siguiente hallazgo:

Hallazgo No 1 Monitoreo y seguimiento a los Contratos Plan, Plan para la Paz y Pactos Territoriales

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 2, 6 y 209 estableció los fines esenciales del Estado, los responsables antes las autoridades por infringir la Constitución y la Ley y los principios de la función administrativa.

La Ley 489 de 1998 en su artículo 3, determinó los principios de la función administrativa.

El Decreto 740 de 2016 dispuso:

“(…) ARTÍCULO 2.2.13.1.1.5. Lineamientos de operación institucional. El Departamento Nacional de Planeación tendrá a su cargo la coordinación, orientación, seguimiento y evaluación de los Contratos Plan, la disposición de la oferta institucional de infraestructura social y económica de las entidades nacionales en función de este instrumento, conforme con los lineamientos que para el efecto se establezcan en el reglamento operativo (…)

“(…) PARÁGRAFO. El Departamento Nacional de Planeación como coordinador y orientador de los Contratos Plan, establecerá los mecanismos de seguimiento y evaluación en el reglamento operativo teniendo en cuenta que estos recaen sobre esta herramienta y no sobre los contratos específicos que se deriven de las mismas (…)” (subrayas fuera de texto).

El Reglamento Operativo de Pactos Territoriales del DNP respecto al seguimiento estableció: *“(…) SEGUIMIENTO Y MONITOREO. Las actividades de seguimiento y monitoreo de la implementación, ejecución y cierre de los pactos territoriales se encuentra desarrollada en el M-SP-06 Manual de seguimiento de pactos territoriales (…)”*

El Manual de Seguimiento a Pactos Territoriales Código M-SP-06, Versión No. 1 del DNP determinó:

“(…) SISPACTOS, es la herramienta para el apoyo, gestión y monitoreo de los Contratos Plan/Pactos Territoriales. En esta plataforma se registran los datos generales de información cualitativa y cuantitativa del Contrato Plan/Pacto Territorial, información general y descripción de avance de los proyectos, registro y seguimiento a los acuerdos y/o compromisos de los Consejos Directivos y Comités Técnicos, generando como resultado reportes de información determinantes para la toma decisiones (…)

“(…) MONITOREO Y SEGUIMIENTO POSTERIOR AL CIERRE DE LOS CONTRATOS PLAN Y PACTOS TERRITORIALES

A partir de la publicación de los documentos de cierre de los Contratos Plan/Pactos Territoriales en el respectivo expediente del sistema de gestión documental ORFEO, se dará inicio al proceso de monitoreo y seguimiento posterior al cierre.

El proceso de monitoreo se realiza a los proyectos en estado “en ejecución” que se relacionaron en el informe de cierre del Contrato Plan/Pacto Territorial, de los cuales las entidades ejecutoras del orden nacional y territorial son responsables de dar continuidad a la ejecución, seguimiento y cierre.

El GGNPT, a través de las coordinaciones técnicas responsables (CNIC y CTS) con el apoyo de la CJA, solicitará a las entidades del orden nacional y territorial, la información del avance de la ejecución de los proyectos, como mínimo una vez al año. Se podrá aclarar en la solicitud que las Gobernaciones deberán consolidar la información de los proyectos a cargo de los municipios y otras entidades territoriales que estén designadas como ejecutores.

Tanto la solicitud de información, como las respuestas recibidas de las entidades nacionales y territoriales, serán cargadas en el respectivo expediente del sistema de gestión documental ORFEO de cada Contrato Plan/Pacto Territorial.

El proceso de monitoreo, a cargo del GGNPT, comprende la actualización de la información y estado de los proyectos en el sistema de información SISPACTOS en los módulos de proyectos y descripción avances, a estos proyectos se les actualiza su estado a “en monitoreo posterior al cierre”, con el fin de identificarlos y

generar reportes de información y avances exclusivos de ese tipo de proyectos, el cual se realizará hasta que todos los proyectos “en monitoreo posterior al cierre” se encuentren en estado “ejecutado”. (...)

Cuando los proyectos “en monitoreo posterior al cierre” estén financiados con recursos del Fondo Regional para los Pactos Territoriales - FRPT, el GGNPT a través de la CTS, realizará un seguimiento a estos proyectos, el cual comprende la participación en los comités operativos y de seguimiento. (...) (subrayas fuera de texto).

Los contratos Plan y Plan para la Paz establecieron en su clausulado un modelo de gobierno encabezado por un Consejo Directivo y un Comité Técnico, los cuales tendrían, entre otras funciones, facilitar y promover la interlocución e interacción entre los niveles de gobierno participantes, hacer seguimiento a los compromisos, acciones, programas y proyectos que hagan parte de cada contrato plan y realizar seguimiento a los resultados obtenidos en materia de ejecución física y financiera.

Las actas de cierre de los Contratos Plan y Plan para la Paz determinaron:

“(...) Las entidades ejecutoras del orden nacional y territorial continuarán el monitoreo y seguimiento de las inversiones contenidas en el Capítulo 4.2 “Proyectos en ejecución” del Informe de Cierre, remitido al Consejo Directivo del Contrato Plan, siendo responsables de dar continuidad a la ejecución y cumplimiento debido de los objetos de los contratos específicos, garantizando su terminación y reportando la información de avance al Departamento Nacional de Planeación (...)

(...) El departamento nacional de planeación coordinará el seguimiento de las inversiones que se encuentren derivadas del respectivo contrato plan, que están contenidas en el informe de cierre (...)”

En el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento Intersectorial realizada por la CGR al DNP y ENTerritorio con el fin de vigilar la gestión fiscal en la ejecución de proyectos de inversión financiados a través del FRPT, en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional al Fondo, con corte a 30 de junio de 2023, además de la interacción sostenida en el marco de las respuestas a las solicitudes de información, se sostuvieron varias reuniones con el sujeto de control para tener contexto y conocimiento del objeto de auditoría.

Una vez analizada la información suministrada por el DNP y ENTerritorio y articularla con el contexto brindado en las reuniones, se evidenció lo siguiente:

1. Sistema de Información de Pactos Territoriales - SISPACTOS

El sujeto de control cuenta con una herramienta denominada SISPACTOS, la cual fue concebida para el apoyo, gestión y monitoreo de los Contratos Plan, Contratos Plan para la Paz y Pactos Territoriales en el marco de la generación de reportes de información determinantes para la toma de decisiones.

Conviene resaltar que en las interacciones sostenidas con el sujeto de control no fue posible visualizar la herramienta que se encontraba vigente para el periodo auditado⁵; sin embargo, a partir de antecedentes como el manual de usuario del sistema de información SISPACTOS⁶ y el Diagnóstico realizado en marzo 2023⁷ se pudieron concluir aspectos importantes sobre las debilidades de la

⁵ No se logró visualizar la herramienta, sin embargo, en las mesas de trabajo el sujeto de control contextualizó al equipo auditor sobre la migración de la información y la metodología usada para custodia y preservación de la misma.

⁶ Manual de usuario del Sistema de Información SISPACTOS, Grupo de la Gerencia Nacional De Pactos Territoriales, Coordinación de Planeación y Seguimiento Departamento Nacional de Planeación Bogotá, 2022, Versión 2.0.

⁷ Diagnóstico SISPACTOS, Gerencia Nacional de Pactos Territoriales, marzo 2023.

herramienta, entre los cuales se destaca que la generación de reportes era limitada respecto de los avances y estado actualizado de los proyectos, sumado a que no interoperaba con sistemas de información internos del DNP y externos como los de ENTerritorio.

De igual manera, conviene indicar que el diagnóstico realizado en marzo de 2023 se centró más en la funcionalidad del sistema que en el tipo de información con la que se alimenta y el fin último para el cual fue creado como lo es la generación de reportes de información para la toma de decisiones. Lo anterior, teniendo en cuenta que no se evidenció que se realizara un apartado o énfasis en la necesidad de reportes de la contratación derivada, de la cual es responsable la entidad ejecutora que, a final de cuentas, es la fuente más importante de información en razón a que con la ejecución de los proyectos se materializan los fines esenciales del Estado que se pretenden cumplir con el desarrollo de la política Pública.

A pesar del propósito con el que se ideó la herramienta SISPACTOS, al realizar la consulta de los datos generales de información cualitativa y cuantitativa de cada Contrato (Plan/Plan para la Paz/Pacto Territorial), información general y descripción de avance de los proyectos se evidenció que únicamente se exponen datos actuales, es decir, no se cuenta con un histórico que permita consultar un antecedente del proyecto, tampoco se logra realizar análisis comparativos entre diferentes cortes del proyecto para conocer las dinámicas de ejecución de los mismos, situación que incide en el monitoreo y seguimiento de la política pública vista como una herramienta que articula recursos de la Nación hacia los territorios de una forma eficaz y eficiente para materializar los fines esenciales del Estado.

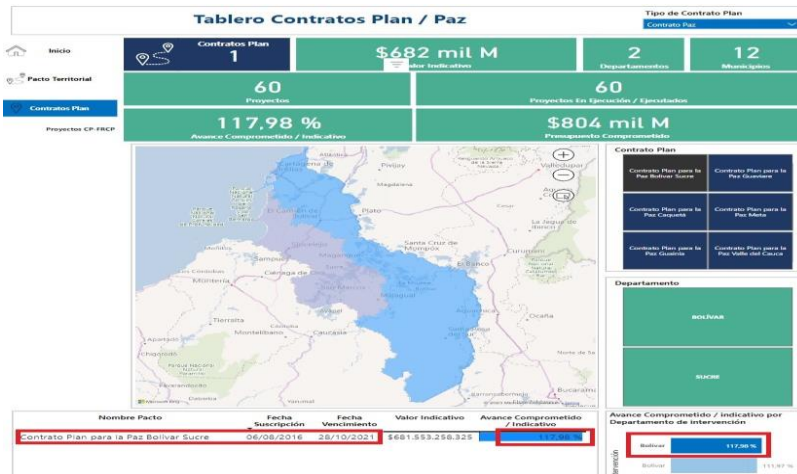
Así mismo, ocurre con el registro y seguimiento a los acuerdos y/o compromisos de los Consejos Directivos y Comités Técnicos, pues solo se cuenta con la información de las últimas sesiones celebradas y para consultar los compromisos de otros comités o tener certeza sobre el cumplimiento de anteriores, hay que remitirse directamente a sus actas de sesión; condición que tiene una repercusión directa en el seguimiento y monitoreo de la política pública al no contar con información integral desde el inicio hasta la fecha de consulta de los proyectos, de una manera ágil a través del sistema diseñado para tal fin.

Se evidenció que en SISPACTOS no se encuentra información sobre el monitoreo y seguimiento de los contratos Plan y Plan para la Paz terminados con proyectos aun en ejecución, como lo dispone el Manual de Seguimiento del DNP, pues al acceder a la herramienta y revisar los registros de contratos plan y plan para la paz como Bolívar – Sucre, Boyacá, Caquetá, Guainía, Guaviare, Meta y Valle del Cauca no se encontraron datos respecto al seguimiento de los proyectos pendientes y su ejecución; por el contrario, se observaron registros que dan cuenta de información ambigua como porcentajes de avance comprometido / indicativo de más del 100% y fechas de suscripción y terminación del contrato sin especificar las condiciones actuales de los proyectos.

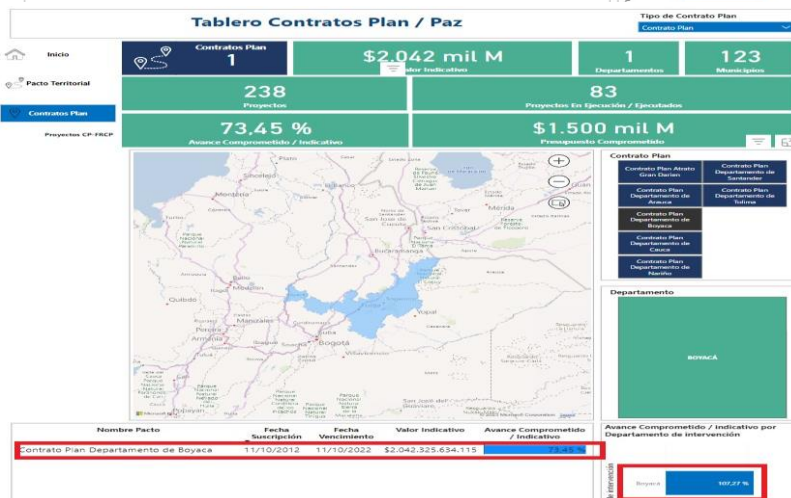
Situación que causa una injerencia directa en el cumplimiento del manual de seguimiento a pactos territoriales DNP pues no se da certeza de la realidad actualizada de los mismos y en la consistencia de la información reportada. Soporte de los hechos narrados se evidencian en las consultas realizadas en la página de SISPACTOS⁸ como se presenta a continuación:

⁸ <https://pactosterritoriales.dnp.gov.co/Sispactos/Paginas/default.aspx> recuperado el 8/11/2023

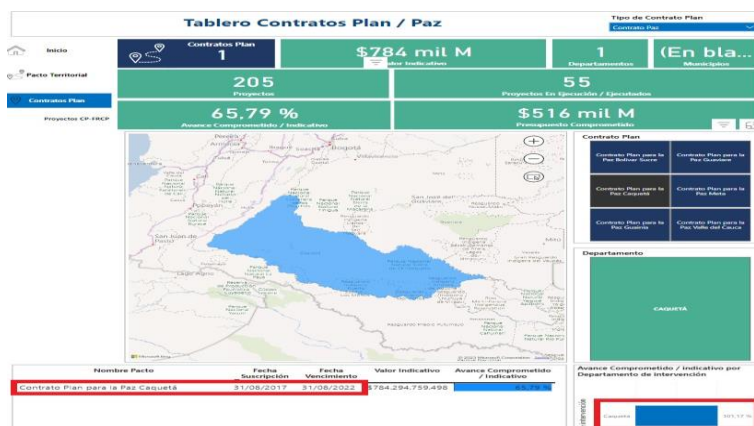
Bolívar – Sucre



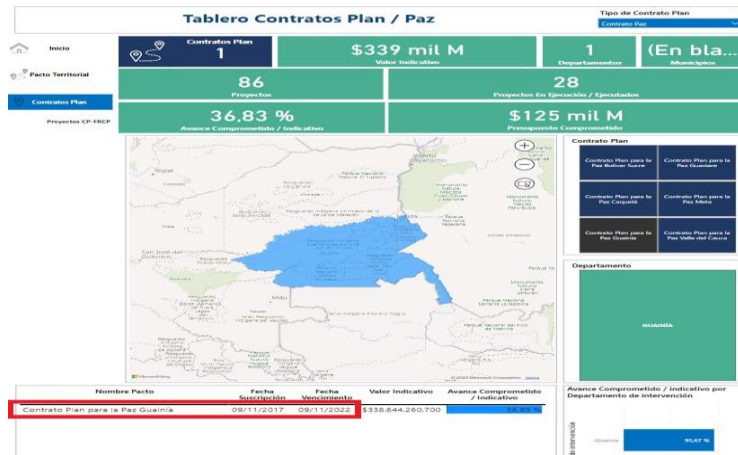
Boyacá



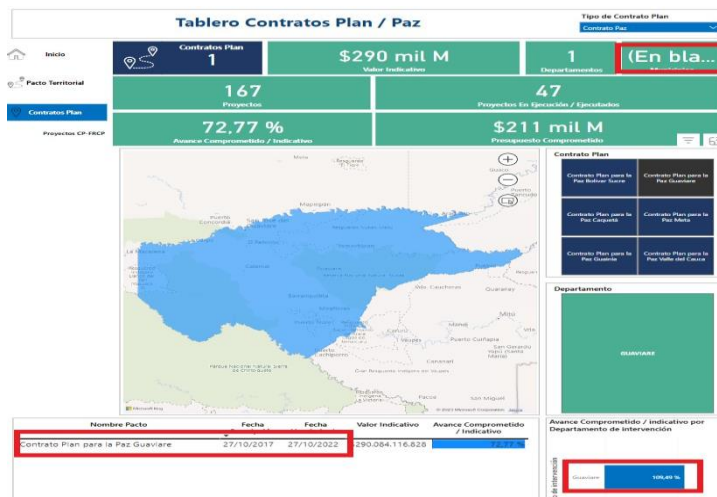
Caquetá



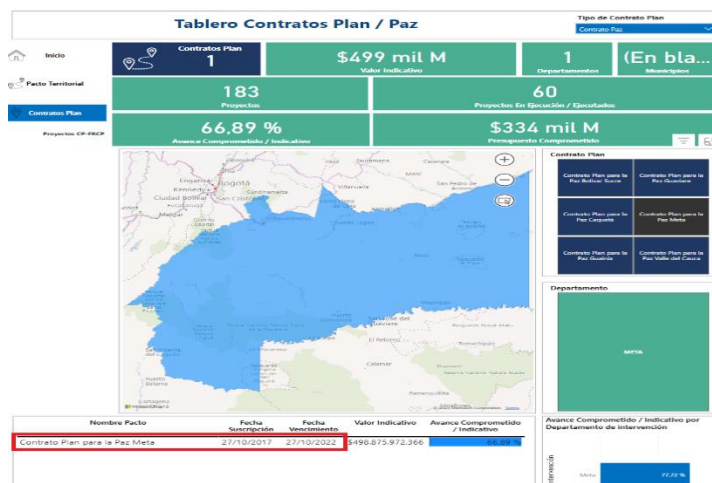
Guainía



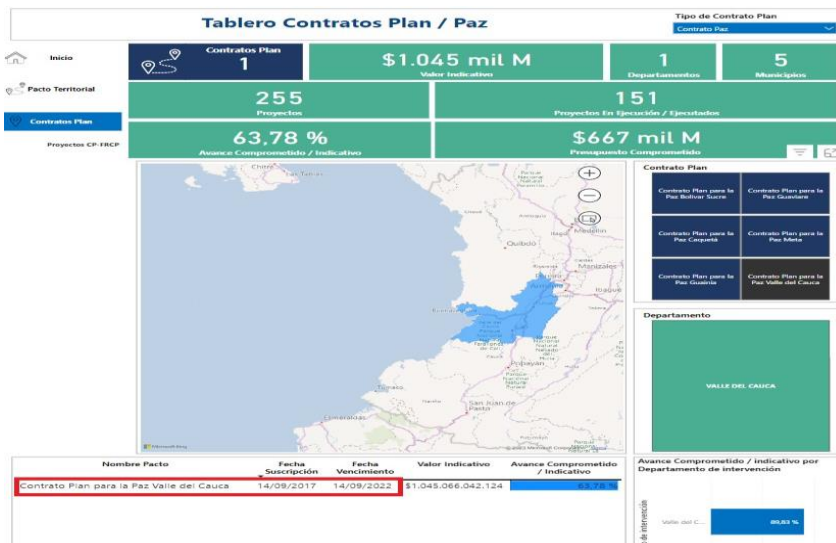
Guaviare



Meta



Valle del Cauca



Ahora bien, se resalta que no se encuentra documentado el procedimiento o la periodicidad para realizar el registro y actualización de la información en la herramienta SISPACTOS, ni se cuenta con controles establecidos sobre la segregación de funciones y responsabilidades respecto de la información que se carga. Según se evidenció, como SISPACTOS no interoperara con ENTerritorio, para la actualización de la información se cuenta con el apoyo de un profesional que alimenta la información manualmente en un archivo Excel que posteriormente se remite como archivo plano al DNP como responsable de la herramienta, lo que genera una repercusión directa en la información y que la misma no refleje la realidad actualizada del proyecto de manera fidedigna.

También se evidenció que SISPACTOS⁹, cuenta con un tablero que muestra los 117 proyectos vigentes, el objeto del proyecto, su estado (en ejecución), la fecha de terminación, el porcentaje ejecutado y los días restantes para el vencimiento previsto que coadyuvan la labor de seguimiento de los proyectos; sin embargo, no genera reportes donde se decante la información histórica que evidencie puntos críticos de cada uno de los Contratos Plan, hoy Pactos Territoriales y el desarrollo de los proyectos que los componen desde el primer nivel hasta la contratación derivada, que puedan tomarse como insumo para la de toma de decisiones respecto de la implementación y desarrollo de la política pública, sumado a que no se genera una articulación institucional efectiva al no tener certeza de lo que ocurre en todos los niveles de ejecución de los proyectos.

Las situaciones descritas inciden directamente en la desatención de los plazos establecidos contractualmente para el cumplimiento de los objetos pactados, la suscripción de prórrogas de los acuerdos de voluntades y en la calidad con la que se ejecutan y reciben los proyectos, aunado a que se se pasa por alto la finalidad para la cual fue creada la herramienta SISPACTOS que es generar reportes de información determinantes para la toma de decisiones¹⁰.

⁹ En el módulo interno, Administrador o usuarios designados no para el público.

¹⁰ Conviene resaltar que en el marco de la última mesa de trabajo sostenida con el sujeto de control (07/11/2023) se evidenció que la herramienta SISPACTOS no cuenta con un manual de usuario que permita identificar perfiles, roles, segregación de funciones, características de la información que lo alimenta, términos para actualización de la información y demás aspectos relevantes para el uso adecuado de la misma.

2. Monitoreo y seguimiento a los contratos plan con cierre

En los Comités Técnicos y Comités Directivos de cada contrato, se presentó por parte del DNP el cambio de política a Pactos Territoriales, según el enfoque territorial del PND 2018-2022 y se planteó el cierre anticipado de los contratos suscritos en la primera y segunda generación, así:

Tabla 4
Contratos Plan y Plan para la Paz con terminación anticipada

Contrato plan para la paz	Fecha de cierre	Justificación terminación anticipada	Fecha de acta de terminación por mutuo acuerdo	Avance financiero	Avance Físico
Bolívar – Sucre	11/09/2021	“transición de la herramienta de Contratos Plan a los Pactos Territoriales”	11/09/2020	27%	32%
Boyacá – Bicentenario	10/11/2022	“transición de la herramienta de Contratos Plan a los Pactos Territoriales”	08/07/2021	75%	36%
Caquetá	31/08/2022	(...) Iniciar proceso de transición al Pacto Regional Amazonía.”	30/06/2020	36,1%	28%
Guainía	11/09/2022	(...) Iniciar proceso de transición al Pacto Regional Amazonía.”	30/06/2020	47,01%	38%
Guaviare	27/10/2022	“transición de la herramienta de Contratos Plan a los Pactos Territoriales”	21/09/2020	44%	29%
Meta	27/10/2022	“transición de la herramienta de Contratos Plan a los Pactos Territoriales”	16/12/2020	23%	33%
Valle del cauca	19/09/2022	(...) Iniciar proceso de transición al Pacto Regional Pacífico	20/09/2020	46,6%	65,5%

Fuente: DNP – Informes de cierre CP

Elaboró: Equipo auditor CGR

Para la CGR no son válidas las justificaciones presentadas en cuanto a la transición a nuevos pactos, toda vez que a la fecha no se han formalizado en los términos en que se señaló en las actas de cierre y, en el caso particular del Pacto Bicentenario, en donde participa el Departamento de Boyacá, este no recoge los proyectos en ejecución del Contrato Plan Boyacá con terminación anticipada. Igualmente, el cierre anticipado inactiva los esquemas de seguimiento y gobernanza (Comités Técnicos y Consejos Directivos) sobre los proyectos en ejecución priorizados, lo que incide en la efectividad del monitoreo y articulación institucional que le corresponde al DNP para la consecución de los objetivos proyectados, más aún, teniendo en cuenta el bajo porcentaje de avance físico de los citados contratos.

De igual forma, no se evidencian acciones para una transición efectiva de los contratos plan para la paz Valle del cauca, Caquetá y Guainía finalizados en el año 2020, que en su acta de terminación por mutuo acuerdo, contemplaban que en cabeza del DNP quedaba la coordinación para el proceso de transición y articulación de los contratos plan hacia los pactos territoriales Pacífico y Amazonía y así definir los aspectos operativos correspondientes.

Por otro lado, los contratos plan que presentan cierre por vencimiento de plazo y proyectos en ejecución son los siguientes:

Tabla 5
Contratos Plan y Plan para la Paz cerrados con proyectos en ejecución

Contrato plan / para la paz	Fecha de cierre	Avance financiero	Avance Físico
Norte Cauca	19/01/2023	72%	No informa
Santander	27/07/2020	81,5	95
Tolima	27/01/2020	67,4	85
Nariño	06/01/202	109	76
Arauca	16/02/2021	41	85

Fuente: DNP – Informes de cierre CP

Elaboró: Equipo auditor CGR

Llama la atención de la CGR el Contrato Plan Norte Cauca, que señala en su informe de cierre, sin fecha de elaboración y aprobación, *“en la sesión N° 30 realizada en junio de 2020, el Consejo Directivo aprobó, por mutuo acuerdo, iniciar el proceso de terminación anticipada del Contrato Plan para Cauca”*; sin embargo, no se encuentra publicada el acta de terminación anticipada. Aunado a lo anterior, el Comité Técnico dejó de operar en las vigencias 2020 y 2021, se reactivó sólo hasta abril de 2022 con el único propósito de validar el informe de cierre del Contrato, casi dos años después del compromiso establecido en sesión del 3 de junio de 2020 del Consejo Directivo.

Por su parte, el Consejo Directivo sesionó por última vez el 3 de junio de 2020, reunión en la cual se propuso la terminación anticipada del Contrato Plan por mutuo acuerdo y se determinaron las tareas necesarias para ejecutar el proceso de cierre así:

- “- *Elaborar el documento de cierre de gestión del contrato plan*
- *Realizar comité técnico virtual para la validación de documento de cierre de gestión*
- *Realizar consejo directivo virtual para la aprobación del documento de cierre de gestión*
- *Suscribir acta de terminación anticipada de mutuo acuerdo del contrato plan*
- *Publicar documentos de cierre de gestión del contrato plan”*

De la revisión efectuada por la CGR, se concluye una evidente falta de seguimiento por parte de las instancias de gobierno adoptadas frente a los compromisos adquiridos, al punto de entender terminado el Contrato Plan sin haber efectuado todas las actividades para concretar el mencionado proceso y dejando el Contrato sin la atención debida por más de dos años hasta su cierre, sin la aprobación del documento de cierre y sin acta de terminación.

En cuanto a la función de monitoreo posterior al cierre de los contratos plan señalada en el Manual de Seguimiento a Pactos Territoriales, con base en la información aportada por el DNP, se evidencian requerimientos de información con el asunto *“Solicitud avance proyectos en estado monitoreo posterior al cierre”*, remitidos en agosto de 2022 y con el objeto de actualizar la información registrada en SISPACTOS, así:

Tabla 6
Solicitudes avance proyectos en estado monitoreo posterior al cierre DNP

Contrato plan para la paz	Fecha de envío del oficio solicitando información – Gobernación	Proyectos en ejecución	Valor total cifras en millones (\$)
Bolívar – Sucre	05 de agosto de 2022	8	86.223
Boyacá	05 de agosto de 2022	16	307.896
Caquetá	05 de agosto de 2022	9	236.078
Guainía	05 de agosto de 2022	8	60.599

Contrato plan para la paz	Fecha de envío del oficio solicitando información – Gobernación	Proyectos en ejecución	Valor total cifras en millones (\$)
Guaviare	16 de febrero de 2022	25	105.529
Meta	05 de agosto de 2022	7	16.685
Valle del cauca	05 de agosto de 2022	6	149.180

Fuente: DNP

Elaboró: Equipo auditor CGR

Una vez analizados los requerimientos que hacen parte del seguimiento posterior al cierre, se presentan deficiencias de control interno en el monitoreo, ya que las solicitudes emitidas por el DNP no determinan la fecha de corte o el periodo sobre el cual están solicitando la información y tampoco señalan un plazo para la entrega de la misma. Además, no se observa una trazabilidad después del envío del oficio, acciones tomadas respecto a los contratos en ejecución y la determinación de actuaciones lo que repercute en que la información sobre las actividades, operaciones y avance de los proyectos no refleje la realidad de manera fidedigna y actualizada.

En cuanto a los parámetros sobre los cuales es recibida la información y se hace el respectivo reporte en SISPACTOS, el DNP señala mediante correo electrónico del 27 de octubre de 2023:

“Dado que el seguimiento específico de los proyectos financiados con recursos del FRPT lo realiza ENTerritorio como operador del mismo, dicha entidad reporta, quincenalmente al DNP, la información de avance de los contratos específicos, a través de archivos planos cargados en Excel, con una estructura previamente definida, que sirve de base para la actualización de SISPACTOS.

La remisión de esa información se realiza a partir de lo establecido en el Contrato de Mandato y en el Reglamento Operativo de dicho contrato, en los términos definidos en los numerales 16, 18, 22, 23 y 24 de la Cláusula Segunda del Contrato y los numerales 16, 18, 22, 23 y 24 del literal b) del numeral III del Reglamento Operativo.

En términos generales, SISPACTOS se alimenta de diferentes fuentes de información, según la fuente de financiación (regalías, oferta nación, recursos territoriales, entre otros) de cada proyecto. Para los proyectos financiados con recursos del FRPT, la información proviene de ENTerritorio, entidad que realiza seguimiento a la ejecución de los proyectos en virtud de lo establecido en el Contrato de Mandato.”

La CGR no desconoce las funciones y el respectivo seguimiento que le corresponde a ENTerritorio de los proyectos financiados con recursos del FRTP en el marco del contrato de mandato, pero se hace énfasis sobre el deber de monitoreo y seguimiento en cabeza del DNP según el Manual de Seguimiento que indica la periodicidad y lo definido en las actas de cierre de los Contratos Plan y Plan para la Paz, en donde se indica que el DNP “(...)coordinará el seguimiento de las inversiones que se encuentren derivadas del respectivo contrato plan, que están contenidas en el informe de cierre (...)”

Se entiende que hay diferentes niveles y actores y que en cada nivel se cuenta con función de seguimiento que debe llevarse a cabo para cumplir a cabalidad con la política pública, sin embargo, se cuestiona la efectividad del mecanismo de seguimiento implementado por el DNP frente a los contratos plan y contratos plan para la paz terminados anticipadamente que aún tienen contratos en ejecución, frente a la transición a los Pactos Territoriales y la actualización de la información por parte de las cabezas de sector y entidades ejecutoras que permita al DNP contar con información fidedigna en la herramienta Sispactos y orientar tanto la articulación institucional como la toma de decisiones.

Las deficiencias en el seguimiento de los contratos plan y plan para la paz permite evidenciar fallas en el proceso de monitoreo en cabeza del DNP, ausencia de alertas sobre la materialización de riesgos en los contratos y debilidades en la articulación interinstitucional con todos los niveles,

afectando el objetivo último de la política pública consistente en articular la nación y el territorio para la priorización y ejecución de proyectos de impacto regional con el fin de alcanzar el desarrollo de los territorios, inobservando lo dispuesto en los Contratos Plan y Plan para la Paz, el Reglamento Operativo de Pactos Territoriales del DNP y el Manual de Seguimiento a Pactos Territoriales Código M-SP-06, Versión No. 1 del DNP.

Respuesta de ENTerritorio y DNP

A través de radicado No. 20232900174701 la Gerencia General de ENTerritorio y la Secretaría General de DNP dieron respuesta a lo observado por el equipo auditor y comunicado mediante radicado No. 2023EE0200068 en los siguientes términos:

“(…) Con el fin de atender el requerimiento del asunto, la presente comunicación se divide en dos partes; la primera, presenta el marco normativo y de orden contractual de la competencia que le asiste al Departamento Nacional de Planeación y el Fondo Regional para los Pactos Territoriales - FRPT, respecto del seguimiento administrativo y financiero a las transferencias que se realicen a las entidades ejecutoras; la segunda consiste en precisiones y respuesta sobre los aspectos que han sido objeto de observación por parte del equipo auditor de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, como a continuación se señala (…)”

Como se evidenció con antelación, la respuesta de ENTerritorio se dispuso en dos partes, la primera presentó el marco normativo, contractual, los lineamientos de competencia y responsabilidades del DNP, ENTerritorio y el FRPT, respecto del seguimiento administrativo y financiero a las transferencias que se realicen a las entidades ejecutoras en el marco del contrato interadministrativo de mandato suscrito para tal fin. La segunda parte, dispuso una contestación a los aspectos que fueron objeto de reproche por parte del equipo auditor así:

“(…) nos permitimos manifestar lo siguiente, no sin antes precisar que se parte de algunas premisas inexactas como es afirmar que el seguimiento y monitoreo de la política pública se realiza únicamente a través de la herramienta SISPACTOS y que, por tanto, se ha visto afectado dicho seguimiento y monitoreo por las aparentes debilidades de la herramienta a las que hace alusión la observación.

1. Sistema de Información de Pactos Territoriales – SISPACTOS

En primer lugar, es pertinente recordar que, en virtud de lo dispuesto en la cláusula segunda del contrato de Mandato No. DNP-877-2021/ENT 221009 suscrito entre el DNP y ENTerritorio, es obligación del mandatario “Disponer durante toda la etapa de ejecución y liquidación del contrato, de un sistema (software) o mecanismo de administración de la información de acuerdo con los lineamientos que para el efecto determine el mandante; que permita al DNP la consulta en tiempo real de la información actualizada”

La anterior obligación contractual hace referencia a un sistema de software o mecanismo de información, el cual existe y fue descrito a fondo en la respuesta a la Observación No. 1, permitiendo dicho mecanismo que el DNP realice una vigilancia y seguimiento que propugna por el fortalecimiento continuo de su ejercicio, en pro del cumplimiento del objeto y obligaciones establecidas en el Contrato Interadministrativo de Mandato antes referido y permitiendo la toma de decisiones.

En efecto, desde el inicio del contrato interadministrativo de mandato 877-2021, se cuenta con el acceso al sistema (software) o mecanismo de información (OneDrive) dispuesto por ENTerritorio para tal fin, en el siguiente enlace (…)

(...) A partir de lo anterior, se diseñó e implementó un tablero de control general de seguimiento de las obligaciones del mandatario y como se evidencia su cumplimiento, y, adicionalmente, a través del repositorio de información a través de la plataforma de, se comparte toda la información necesaria y en tiempo real, que da cuenta del seguimiento que se realiza a los recursos del Fondo Regional para los Pactos Territoriales y transmitida directamente al Departamento Nacional de Planeación, en su rol de mandante.

Las herramientas descritas anteriormente son distintas a SISPACTOS, que se configura como un sistema de información para uso del DNP, mediante el cual se publican datos generales de información cualitativa y cuantitativa relacionada con todos los proyectos derivados de Pactos Territoriales (y, por supuesto, Contratos Plan y Contratos Plan para la Paz), sin importar el origen de los recursos mediante los cuales se financian.

Así las cosas, existen distintas herramientas para uso del DNP que facilitan su gestión y SISPACTOS es tan sólo una de ellas, sin que exista algún tipo de relación funcional entre dicha herramienta y ENTerritorio o interoperabilidad con otros sistemas de información del DNP al no estar obligados en virtud de norma o disposición contractual alguna. Una vez más, se aclara que la herramienta SISPACTOS es utilizada, administrada y cargada por parte del DNP, razón por la cual no funge como mecanismo de seguimiento y/o monitoreo en los términos establecidos en el contrato de mandato suscrito con ENTerritorio.

Se trata de un repositorio de información que se creó con la intención de brindar publicidad y registrar información general respecto del desarrollo de los proyectos contenidos en los Contratos Plan, Contratos Plan para la Paz y Pactos Territoriales, que actualmente se encuentra en una fase de mejoramiento, como es conocido por el órgano de control fiscal.

Ahora bien, no es dable afirmar que esta entidad no está ejerciendo sus facultades y ejecutando sus funciones en relación con el seguimiento y monitoreo de los proyectos, pues, pese a haber suscrito el contrato de Mandato antes referido, sigue participando en el Comité Directivo, que es la instancia encargada de realizar recomendaciones de orden técnico para garantizar la correcta ejecución de dicho contrato.

Esta instancia está conformada por diferentes miembros del Departamento Nacional de Planeación, como son: i) el Director del DNP o su delegado; ii) El Asesor Código 1020 grado 16 de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP, que ejerce las funciones de Gerente Nacional de Pactos Territoriales; y iii) El Director de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP o su delegado, quien los preside.

Como invitado permanente se convoca al profesional contratado por ENTerritorio como Gerente del Fondo Regional para los Contratos Plan / Pactos Territoriales, o en su ausencia, el Subgerente de Desarrollo de Proyectos de ENTerritorio o quien designe el Gerente General de ENTerritorio. En estas sesiones participan, como invitados, profesionales de las entidades que lo conforman, cuya asistencia se considere relevante para la discusión de los temas a tratar en la correspondiente sesión. Todos los invitados asisten con voz, pero sin voto.

Adicionalmente, a través de su Director, el Gerente Nacional para los Pactos Territoriales o su delegado, funge como miembro del Comité Directivo y del Comité Técnico (ver cláusula quinta del Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009). Igualmente se precisa que, ni el Comité Directivo ni el Comité Técnico ejercen roles y/o funciones de supervisión a la ejecución de los Contratos Específicos suscritos por ENTerritorio, así como tampoco ejercen dichas funciones en el marco de los contratos derivados suscritos por las Entidades designadas como ejecutoras para el desarrollo de los Pactos Territoriales (obra, interventoría, suministro, entre otros), pues la supervisión que ejerce el DNP, según la cláusula Vigésima Octava, se realiza al Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009, conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4° y numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, Resolución Interna 0698 de 2019 por medio de la cual se modificó el Manual de contratación y las demás normas establecidas sobre la materia que regulen el tema o normas que modifiquen las antes mencionadas.

A pesar de que la función de recomendar aspectos técnicos no tiene el alcance de intervenir en la supervisión o interventoría de la contratación derivada celebrada en el marco de los Contratos Específicos suscritos por la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial -ENTerritorio y las diferentes entidades territoriales y/o designadas como ejecutoras, las anteriores instancias se constituyen en espacios en los que DNP y ENTerritorio pueden realizar actividades de seguimiento y monitoreo de los proyectos financiados con recursos del FRPT.

Ahora bien, respecto a que “no se encuentra documentado el procedimiento o la periodicidad para realizar el registro y actualización de la información en la herramienta SISPACTOS, (...)” es necesario tener en cuenta, por un lado, que no existe deber legal o reglamentario que establezca la obligación referente al procedimiento y periodicidad del registro de la información, o relativo a las funciones o responsabilidades de los encargados de la información que se carga; por lo tanto, no hay vulneración a los criterios de auditoría señalados en la presente observación como quiera que la plataforma ha funcionado como herramienta de apoyo y gestión al DNP, contando con la información general de los contratos plan /pactos territoriales necesaria para la toma de decisiones.

Por otro lado, como ya se mencionó líneas atrás, tampoco existe criterio legal alguno que establezca que deba interoperar con ENTerritorio en el marco del contrato de mandato.

En consecuencia, al ser la presente una auditoría de cumplimiento, cuyo objetivo es establecer el cumplimiento del asunto o materia frente a los criterios de auditoría establecidos, no se presentan las debilidades y menos aún el efecto que se señala en la observación, esto es, la incidencia directa en “la desatención de los plazos establecidos contractualmente para el cumplimiento de los objetos pactados, la suscripción de prórrogas de los acuerdos de voluntades y en la calidad con la que se ejecutan y reciben los proyectos...”, pues, se aclara una vez más, que los ejecutores de los contratos específicos son los responsables de realizar la vigilancia y el control de la ejecución contractual, de allí que no es dable afirmar que de la plataforma SISPACTOS se derive el incumplimiento de dichos contratos, la desatención de plazos o la falta de calidad de los proyectos.

Ahora bien, sin perjuicio de lo ya indicado, desde el DNP se está trabajando en un ejercicio de actualización al Sistema que consiste en lo siguiente (...)

2. Monitoreo y seguimiento a los contratos plan con cierre

En cuanto a este segundo punto, no es cierto que por la transición a nuevos pactos se hayan inactivado los esquemas de seguimiento y gobernanza (Comités Técnicos y Consejos Directivos) sobre los proyectos en ejecución priorizados, toda vez que dichos Comités se siguen celebrando. De hecho, es obligación de ENTerritorio “Realizar el seguimiento financiero y administrativo a la ejecución de los recursos que concurren a los proyectos y aquellos que le sean transferidos para el cumplimiento de los acuerdos, metas y compromisos adquiridos en los Contratos Plan/Pactos Territoriales con relación a los contratos específicos que hayan sido celebrados en virtud de los contratos de mandato anteriores o aquellos que se celebren y de acuerdo al mecanismo que se pacte en los contratos específicos y en el reglamento operativo del Fondo. Este seguimiento no implica supervisión ni la vigilancia y el control de la ejecución contractual de los recursos en los proyectos financiados a través del Contrato, en tanto esta es responsabilidad de las entidades ejecutoras; sin embargo, en los contratos específicos se deben incluir los mecanismos necesarios para mantener indemne al DNP y al FONDO para aquellos eventos en que el contrato no llegue a feliz término”

Para demostrar lo anterior, a título de ejemplo, se pone de presente el caso del Contrato Específico 2170927 (Alcantarillado Carmen de Bolívar), el cual fue suscrito en virtud del Contrato Plan para la Paz Nación -2017, con un plazo de ejecución inicial hasta 31 de julio de 2018.

Ese contrato estaba cobijado por el Contrato Interadministrativo de Mandato No. DNP 546 / ENT 216138 del 16 de septiembre de 2016, suscrito entre el DNP y FONADE (Hoy ENTerritorio), y pasó a estar cobijado por el Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009 citado con anterioridad (...)

Así las cosas, es claro que la apreciación de la CGR no se ajusta a la realidad, pues esta entidad continúa cumpliendo con las funciones de monitoreo y seguimiento a los Contratos Plan con cierre, como ya quedó demostrado.

(...) No obstante, y como la observación hace alusión al seguimiento realizado a los proyectos enmarcados en los Contratos Plan terminados anticipadamente, surge la necesidad de realizar las siguientes precisiones:

De acuerdo con las obligaciones que se han acordado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP y la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, en la celebración del Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009, se estipularon en la cláusula segunda – Obligaciones del Mandatario – las siguientes:

*“(...) **SEGUNDA. - OBLIGACIONES DEL MANDATARIO:** El mandatario deberá ejecutar las obligaciones necesarias para dar cumplimiento al objeto del contrato, y en especial, las siguientes:*

(...)

*3. Manejar una cuenta Bancaria de ahorros especial, que no genere costos de transacción, para los recursos del Fondo, para aquellos que le sean transferidos por las demás entidades aportantes en los Contratos Plan/Pactos Territoriales, para los recursos pendientes de giro por parte de **ENTerritorio** a las entidades ejecutoras en virtud de los contratos específicos suscritos dentro del marco del contrato **DNP 505-16 / FONADE 216115, DNP 546-16 / FONADE 216138, DNP 558-19 / ENTerritorio 219057 y DNP 226-21 / ENTerritorio 221001.***

(...)

*9. Llevar a cabo el seguimiento administrativo y financiero de los recursos pendientes de giro, respecto de los contratos específicos celebrados en vigencia de los contratos interadministrativos de mandato **DNP 505-16 / FONADE 216115, DNP 546-16 / FONADE 216138, DNP 558-19 / ENTerritorio 219057 y DNP 226-21 / ENTerritorio 221001**, así como su liquidación. Lo anterior, teniendo en cuenta que, a la finalización de los precitados contratos interadministrativos de mandato, han quedado recursos pendientes de giro para el pago de algunos contratos específicos, que, por consiguiente, continúan siendo administrados por ENTerritorio. (...)”*
(Subrayado y Negrilla fuera del texto).

Es así como por parte de ENTerritorio, en su rol de mandatario del DNP, asume el seguimiento administrativo y financiero a los recursos pendientes de giro, respecto de los Contratos Específicos celebrados en vigencia del mandato citado anteriormente, y en razón del cual se suscribieron Contratos Específicos en el marco de los Contratos Plan.

A su vez, y como fue expresado por parte de ENTerritorio mediante el Oficio No. 20232300147691 del 22 de septiembre de 2023, frente a los Contratos Específicos que se derivaron de los Contratos Plan - terminados anticipadamente, el monitoreo y seguimiento realizado en la vigencia 2021, 2022 y a 30 de junio de 2023 –fecha de corte de la presente auditoría-, se aplicó a los Contratos Específicos, cuyos soportes fueron previamente enviados al equipo auditor, de conformidad con lo solicitado mediante el Oficio No. 2023EE150710 del 06 de septiembre de 2023 – ENTerritorio No. 20234300293342 del 07 de septiembre de 2023 (...)

Análisis de las respuestas

La respuesta de ENTerritorio y DNP se dispuso en dos partes, la primera presentó el marco normativo, contractual, los lineamientos de competencia y responsabilidades del DNP, ENTerritorio y el FRPT, respecto del seguimiento administrativo y financiero a las transferencias que se realicen a las entidades ejecutoras en el marco del contrato interadministrativo de mandato suscrito para tal fin; y la segunda, brindó una contestación a los aspectos que fueron objeto de reproche por parte del equipo auditor.

En lo que refiere a la primera parte de la comunicación de ENTerritorio y DNP, donde se aludió a los antecedentes normativos de los Contratos Plan – Pactos Territoriales, se dio contexto sobre las competencias del DNP, FRPT y de las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión, así como el alcance de la responsabilidad de ENTerritorio, y se enfatizó sobre la responsabilidad de las entidades ejecutoras frente a la vigilancia y control de la ejecución contractual (contratación derivada); resulta pertinente indicar que no refuta o controvierte lo dicho por la CGR sino que brinda un contexto sobre los elementos y actores involucrados en el desarrollo de la política pública. Por lo anterior, no serán involucrados en la tensión dialéctica argumentativa que nos ocupa.

Ahora bien, en la segunda parte de la misiva de ENTerritorio se esgrimieron argumentos tendientes a desvirtuar lo observado por el ente de control fiscal enmarcados en dos puntos a saber i) *Sistema de Información de Pactos Territoriales SISPACTOS* y ii) *Monitoreo y seguimiento a los contratos plan con cierre*

i) Sistema de Información de Pactos Territoriales SISPACTOS

El sujeto de control como primera medida aclaró que con fundamento en las obligaciones del contrato de mandato, desde el inicio del mismo se cuenta con el acceso al sistema o mecanismo de información dispuesto por ENTerritorio, así mismo indicó que a partir de lo anterior se diseñó un tablero de control general de seguimiento de las obligaciones de mandatario; sin embargo, no son argumentos que controviertan la aseveración de la CGR respecto de SISPACTOS por lo que se convierten en apreciaciones subjetivas de contexto que no se tienen en cuenta dentro de la tensión dialéctica que nos ocupa.

De otro lado, manifestó que “(...) *existen distintas herramientas para uso del DNP que facilitan su gestión y SISPACTOS es tan sólo una de ellas (...)*”, situación evidenciada por la CGR en desarrollo del proceso auditor, que no fue objeto de reproche.

Así mismo consignó que “(...) *no es dable afirmar que esta entidad no está ejerciendo sus facultades y ejecutando sus funciones en relación con el seguimiento y monitoreo de los proyectos, pues, pese a haber suscrito el contrato de Mandato antes referido, sigue participando en el Comité Directivo, que es la instancia encargada de realizar recomendaciones de orden técnico para garantizar la correcta ejecución de dicho contrato (...)*”

En este punto conviene indicar que en ningún momento la CGR ha elevado tal afirmación, el argumento principal del hallazgo se circunscribió a las deficiencias encontradas por la comisión auditora respecto del seguimiento de los contratos plan y plan para la paz que permite evidenciar fallas en el proceso de monitoreo en cabeza del DNP, ausencia de alertas sobre la materialización de riesgos en los contratos y debilidades en la articulación interinstitucional con todos los niveles que participan. Así las cosas, la anterior es una apreciación subjetiva que no será tomada en cuenta para el desarrollo del ejercicio argumentativo.

Siguiendo con el ejercicio que nos ocupa, el sujeto de control aclaró como se compone el comité directivo, el rol de ENTerritorio como invitado permanente a las sesiones de dicho comité y el del Gerente Nacional para los Pactos Territoriales que emana del clausulado del mandato 877 / 221009 de 2021. Sin embargo, la aclaración otorgada no controvierte los argumentos del ente de control.

En lo que refiere a la falta de procedimiento, periodicidad para realizar el registro y actualización de la herramienta SISPACTOS y la segregación de funciones y responsabilidades, el auditado es enfático al aseverar que no existe deber legal o reglamentario que establezca la obligación de realizarlo, por lo que *“no hay vulneración a los criterios de auditoría señalados, (...) (...) como quiera que la plataforma ha funcionado como herramienta de apoyo y gestión al DNP, contando con la información general de los contratos plan /pactos territoriales necesaria para la toma de decisiones”*.

Conviene resaltar que dentro de los criterios del hallazgo se encuentran el Reglamento Operativo de Pactos Territoriales del DNP que respecto al seguimiento estableció:

“(…) SEGUIMIENTO Y MONITOREO. Las actividades de seguimiento y monitoreo de la implementación, ejecución y cierre de los pactos territoriales se encuentra desarrollada en el M-SP-06 Manual de seguimiento de pactos territoriales (...)”

Así mismo, se encuentra el Manual de Seguimiento a Pactos Territoriales Código M-SP-06, Versión No. 1 del DNP que refiriéndose a la naturaleza de SISPACTOS determinó:

“(…) SISPACTOS, es la herramienta para el apoyo, gestión y monitoreo de los Contratos Plan/Pactos Territoriales. En esta plataforma se registran los datos generales de información cualitativa y cuantitativa del Contrato Plan/Pacto Territorial, información general y descripción de avance de los proyectos, registro y seguimiento a los acuerdos y/o compromisos de los Consejos Directivos y Comités Técnicos, generando como resultado reportes de información determinantes para la toma decisiones (...)”

Si bien es cierto que no existe un deber legal de realizar las actividades encaminadas a documentar un procedimiento o la periodicidad para realizar el registro de la información de SISPACTOS, también lo es que, existe un criterio que denota el fin último para el cual se crea la herramienta y con este fundamento es que la comisión auditora evidenció una diferencia entre el criterio (deber ser) y las condiciones fácticas (ser o realidad) que se glosaron en el presente hallazgo. Sin perjuicio de la anterior aclaración, el argumento del sujeto de control no va dirigido a refutar los argumentos principales del ente de control.

De otro lado, el auditado expone que se está realizando un ejercicio de actualización del sistema y hace énfasis en el objetivo y nuevas funcionalidades; sin embargo, esas aclaraciones no se encaminan a desdibujar los planteamientos de la comisión auditora, razón por la que en este aparte no se modificará lo observado y se configurará como hallazgo.

ii) Monitoreo y seguimiento a los contratos plan con cierre

El auditado indicó que *“(…) no es cierto que por la transición a nuevos pactos se hayan inactivado los esquemas de seguimiento y gobernanza (Comités Técnicos y Consejos Directivos) sobre los proyectos en ejecución priorizados, toda vez que dichos Comités se siguen celebrando (...)”* y soportó su apreciación poniendo como ejemplo el Contrato Específico 2170927 (Alcantarillado Carmen de Bolívar), el cual fue suscrito en virtud del Contrato Plan para la Paz Nación -2017, con un plazo de ejecución inicial hasta 31 de julio de 2018, que estaba cobijado por el mandato DNP 546 / ENT 216138 y pasó a estar cobijado por el mandato DNP 877 / ENT 221009.

Así mismo, respaldó su afirmación indicando lo siguiente: *“(…) Como puede verificarse en el enlace que se dispone a continuación, a la fecha se siguen realizando Comités Operativos y de Seguimiento, siendo el último de ellos el No. 50, de fecha 29 de septiembre de 2023 (...)”*

Se resalta que la glosa elevada por la CGR es del resorte del seguimiento macro o de primer orden dentro del esquema de operación del FRPT, es decir, el que debe realizar el DNP como coordinador y orientador de la política pública más no el de los contratos específicos que recae en cabeza de ENTerritorio como mandatario y se reputa del segundo orden. Por lo anterior, la evidencia de los comités operativos y de seguimiento realizados en el marco de los contratos específicos que pretende respaldar la aseveración del sujeto de control no es la pertinente, pues la CGR en ningún momento ha afirmado que tales comités no se efectúen, el reproche procede sobre los Comités Técnicos y Consejos Directivos que conforman cada contrato plan / pacto territorial, razón por la cual no se refutan los casos del hallazgo elevado por la comisión auditora.

Así las cosas, con los argumentos del sujeto de control no se controvierte ni desdibuja el argumento central de la CGR, razón por la cual se mantiene lo observado, se configura como hallazgo en los términos en que fue comunicado.

3.2.2. Proceso contractual

Se realizó un análisis integral en los diferentes niveles de contratación que establece el modelo de operación del FRPT. En ese sentido, se hizo una evaluación a los Contratos Plan, Contratos Plan para la Paz y Pactos Territoriales seleccionados en la muestra, así como a los contratos específicos suscritos en el marco de estos y los contratos derivados, la cual incluyó la verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable para la ejecución de actividades necesarias de la etapa precontractual; determinación del cumplimiento de criterios definidos y obligaciones pactadas para el pago de los bienes y servicios contratados; y evaluación al cumplimiento de las funciones de seguimiento y supervisión durante las fases de ejecución y liquidación contractual.

Desde el alcance técnico, se realizaron actividades de revisión documental de los contratos asignados, en donde se verificó el cumplimiento de los estudios y diseños, de las especificaciones técnicas y de las cantidades pactadas que fueron pagadas, los pagos a través de las actas parciales y final de la ejecución de la obra, las justificaciones de las modificaciones contractuales y la actualización de las correspondientes pólizas de acuerdo con la novedad contractual. Adicionalmente, se realizaron visitas al sitio de ejecución de las obras con el acompañamiento de ENTerritorio, la entidad ejecutora, la interventoría y el contratista de obra; en donde se verificaron y se midieron y/o cuantificaron cantidades ejecutadas de ítems o actividades previamente seleccionadas, que fueran representativas, de fácil acceso, medibles o cuantificables y que estuvieran visibles, se estableció igualmente el estado actual de los elementos que conforman el proyecto y se evaluó la funcionalidad de las obras.

Así mismo, como documentación de la visita se realizó acta que fue suscrita por los intervinientes en la misma y el respectivo registro fotográfico a la totalidad de la obra, incluyendo la toma de detalles o deficiencias encontradas durante la visita.

Producto de las verificaciones realizadas se encontraron debilidades en la planeación de los proyectos que se reflejaron en mayores cantidades de obra y en deficiencias en el proceso de verificación jurídica, técnica y financiera de los proyectos; igualmente, se evidenciaron deficiencias en la ejecución y seguimiento por parte de la interventoría y la supervisión ejercida tanto por el ejecutor como por el FRPT; en alguno casos se pagaron cantidades de obra sin el cumplimiento de las condiciones pactadas contractualmente.

Los resultados de la evaluación realizada se evidencian en los siguientes hallazgos:

Hallazgo No 2 Contrato No. 01-02-07-2020 derivado del Contrato Específico No. 2192523 de 2019 (F) y (D)

El artículo 209 de la Constitución Política establece los principios de la función administrativa.

El artículo 3 de la Ley 489 de 1998, señala los principios de la función administrativa.

El artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020, señala los principios de la vigilancia y el control fiscal.

El artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 determina el *“Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso”*.

La Ley 1474 de 2011, estipula en los artículos 83 y 84 la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos a través de supervisor o interventor, así como sus facultades y deberes.

La Ley 1150 de 2007, en su artículo 13 indica: *“Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. (...)”*

La Procuraduría General de la Nación a través de las *“Recomendaciones para la Elaboración de Estudios Previos”* de abril de 2010, respecto al principio de planeación en la contratación de las entidades públicas, precisó:

“(...) no es aconsejable que una entidad estatal, sea cual sea su régimen contractual o la función legal que cumpla, disponga la apertura de un proceso de contratación o contrate sin haber analizado de forma detallada todas las exigencias legales, técnicas, económicas y financieras del caso.

Por ello es recomendable que las entidades públicas establezcan, de forma clara, tanto los procedimientos internos de planeación de la contratación (...). Esto no sólo permite que el Estado cumpla con sus fines esenciales, sino que garantiza que lo haga de forma oportuna y sin mayores costos”.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 31 de agosto de 2006, respecto al principio de planeación en la contratación estatal, manifestó:

“(...) en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

(...)

iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.

ENTerritorio, en calidad de mandatario del DNP, en virtud del Contrato interadministrativo de Mandato DNP No. 558 – ENTerritorio No. 219057¹¹, suscribió el Contrato Específico No. 2192523, derivado del Contrato Plan para la Paz Bolívar-Sucre¹², con el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre¹³ el 30 de diciembre de 2019, con el objeto de “(...) *destinar recursos del Fondo Regional para los Pactos Territoriales y los demás que se requieran para la financiación del proyecto “REMODELACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA BIBLIOTECA DEPARTAMENTAL JOSE ELÍAS CURY LAMBRAÑO DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE”*, por un valor de \$4.377.982.967 y un plazo de ejecución de doce (12) meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, que no podrá exceder el 15 de diciembre de 2020; sin embargo, presentó modificaciones que extendieron el plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2022.

La cláusula cuarta del Contrato Específico citado, señala:

“(…)OBLIGACIONES DE LAS PARTES (…)

(…) 1. OBLIGACIONES DE ENTerritorio: (…)

(…) 1.2 *Hacer seguimiento administrativo y financiero a la transferencia de los recursos realizadas a la entidad ejecutora y efectuar la supervisión tal y como se señala en las cláusulas respectivas del contrato específico y el Reglamento Operativo del Contrato Interadministrativo de Mandato (…)*”.

Adicionalmente, la cláusula séptima determinó en el marco de los mecanismos de seguimiento a la ejecución de los recursos que “(...) *se constituirá un Comité Operativo y de Seguimiento que está conformado por: i) Gerente Nacional de Pactos Territoriales o quien este designe, ii) Gerente del Fondo Regional para los Pactos Territoriales o quien este designe; iii) Representante legal del Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre o quien este designe. (…)*

El Comité Operativo y de Seguimiento ejercerá las siguientes funciones:

(…) 2. *Realizar un seguimiento periódico a la ejecución del contrato (…)* 5. *Las demás que sean necesarias para adelantar el seguimiento administrativo y financiero al contrato.*”

La cláusula octava del contrato estipuló los responsables de la supervisión y control, así como los mecanismos para realizar seguimiento administrativo y financiero así:

“La supervisión administrativa del Contrato Específico estará a cargo del Gerente del Fondo Regional para los Pactos Territoriales, quien contará con el apoyo de los profesionales que sean designados para apoyar la supervisión del contrato. (…)

Así mismo, a través del Gerente del Fondo Regional para los Pactos Territoriales, sus coordinadores y su equipo de trabajo se implementarán los mecanismos que permitan realizar seguimiento administrativo y financiero a las transferencias, los cuales son: i) Reuniones de seguimiento; ii) Comités Operativos y de Seguimiento; iii) Verificación del cumplimiento de requisitos definidos en el contrato para el desembolso de los recursos; iv) Requerimientos por incumplimiento de compromisos; v) Visitas realizadas por los profesionales técnicos del Fondo; vi) Informes mensuales de seguimiento entregados por la supervisión de la Entidad Ejecutora (…)”

¹¹ Contrato Interadministrativo de mandato suscrito el 24 de mayo de 2019 para la administración del Fondo Regional para Pactos Territoriales – FRPT, en cumplimiento del Título 13 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 740 de 2016, mediante el cual se crea dicho fondo con el objetivo de servir de mecanismo de gestión para facilitar la ejecución y el cumplimiento de los acuerdos, metas y resultados acordados en cada Contrato Plan y lograr la articulación y convergencia de recursos disponibles, así como el desarrollo de los proyectos de inversión previstos en los contratos específicos que se celebren.

¹² El Contrato Paz de la Nación con los Departamentos de Bolívar y Sucre se suscribió el 12 de mayo de 2017 con el objeto de “*Establecer arreglos programáticos y de desempeño para articular y coordinar capacidades de planeación, gestión y financiación con el fin de promover armónicamente el desarrollo de los departamentos de Bolívar y Sucre, contribuir al cierre de brechas sociales y la construcción de la paz en estos territorios, en concordancia con lo establecido en el documento CONPES 3885*”.

¹³ Persona jurídica de derecho privado, adscrita al régimen de entidades sin ánimo de lucro, de la especie de fundaciones, identificada con el NIT No. 800.225.219-4.

El Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio MMI002 de diciembre 27 de 2019 Versión 11, en el capítulo cuarto que se refiere a la supervisión, numeral 18 “*Funciones generales del supervisor*”, estipula:

“

1. *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 ENTERRITORIO. 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.*
2. *Conocer el contrato objeto de supervisión, las obligaciones a cargo del Contratista, del Interventor y de ENTERRITORIO; los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan las obligaciones generales y específicos de los mismos. (...).*
16. *Revisar que las solicitudes de desembolso generadas por la ejecución de los contratos cumplan con los requerimientos para pago y dar visto bueno para el desembolso. (...).*
24. *Exigir la calidad de los bienes o servicios adquiridos por ENTERRITORIO, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias”.*

En el numeral 20 del mismo Manual se establecieron las funciones técnicas por parte del supervisor, así:

“*Durante la ejecución de los contratos objeto de supervisión*

1. *Supervisar que el Interventor exija al Contratista el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas vigentes, así como lo establecido en las reglas de participación y demás documentos requeridos para el desarrollo del contrato. (...)*”

En el numeral 21 se señalaron las funciones por parte del supervisor de control presupuestal y gestión de pagos, en los siguientes términos: “(...) 4. *Revisar y darles visto bueno a las solicitudes de desembolso, gestionando los trámites necesarios al interior de ENTERRITORIO para la generación de los pagos respectivos*”.

En el numeral 23 del mencionado manual, se incluyen competencias especiales para los gerentes de unidad en materia de supervisión, en el que señalan que “*Todos los Gerentes de Grupo de ENTERRITORIO podrán ser designados como supervisores de contratos de funcionamiento y/o contratación derivada, en consecuencia, deberán cumplir y atender las obligaciones y facultades de que trata el presente documento*”.

En las Especificaciones Técnicas del 25 de noviembre de 2019, que hicieron parte del proceso de selección del contratista de obra¹⁴, se encuentra:

“**ESPECIFICACIÓN: PAÑETE ALLANADO EN MORTERO 1:4 PARA MUROS INTERIORES Y EXTERIORES.**
ITEM No: 7.03

(...)

TOLERANCIA PARA ACEPTACIÓN. *Pañete impermeabilizado para exteriores, totalmente liso e impermeabilizado integralmente, no se aceptarán resaltos, grietas ni hendiduras en los muros pañetados.*

ITEM 11.04 ESTUCO Y VINILO 3 MANOS PARA INTERIORES Y EXTERIORES

¹⁴ Proceso de contratación de mayor cuantía No. MC-002-2020

TOLERANCIA PARA ACEPTACIÓN.

No se aceptarán discontinuidad en los acabados.

ITEM 11.11 SUMINISTRO E INSTALACION DE ALFOMBRA ALLEGRO

(...)

Medida y pago Se pagará en (M2) luego de aprobada su correcta instalación por el contratista

ITEM 11.23 MESON COCINA ACERO INOXIDABLE. (INCL. LAVAPLATOS)

La actividad corresponde a mesón de cocina incluyendo lavaplatos como parte del mesón, según las especificaciones técnicas, la altura del mesón será la indicada en los planos de detalles, el Contratista escogerá el mesón libre de defectos, dobladuras y curvas.

Además, se incluye la instalación y suministro de lavaplatos en acero inoxidable, incluyendo accesorios, grifería, tuberías de conexión y desagüe. Esta instalación se hará de acuerdo con planos hidráulicos y a los detalles arquitectónicos; el montaje de lavaplatos se hará con sifón, canastilla, salida cuello de ganso cromado, manguera de conexión y acople de salida.

Materiales y Herramienta

Mesón en acero inoxidable de medida según planos Lavaplatos 60x40 socoda o similar.

(...)

Kit grifería lavaplatos canastilla”.

En la Norma Técnica Colombiana NTC 6047 del 11 de diciembre de 2013 que hace referencia a la “Accesibilidad al medio físico. Espacios de servicio al ciudadano en la administración pública. Requisitos”, en el capítulo 24 “Cuartos de baño e instalaciones sanitarias” se establecen las siguientes características:

- Numeral 24.4 “Dimensiones para cuartos de baño accesibles a usuarios de sillas de ruedas”, para un baño tipo B y C¹⁵: “Las dimensiones mínimas para un cuarto de baño esquinero accesible son 1700 mm de ancho y 2200 mm de profundidad”.
- Numeral 24.9 “Lavamanos”: “El espacio debajo del lavamanos no debe estar obstruido y debe tener un espacio libre para las rodillas (...)”.

El Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre, suscribió el 2 de julio de 2020 con el Consorcio Construcción Biblioteca de Sucre 2020 con NIT No. 901391381-6¹⁶ el contrato de obra No. 01-02-07-2020 cuyo objeto es la “Remodelación y ampliación de la Biblioteca Departamental José Elías Cury Lambraño del departamento de Sucre”, por un valor inicial de \$4.082.568.101¹⁷ y un plazo de ejecución inicial de ocho (8) meses¹⁸ contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se surtió el 18 de agosto de 2020.

Entre las obligaciones del contratista, pactadas en la cláusula séptima del contrato, se encuentran:

“(...)”

¹⁵ Permiten transferencia lateral solo, por un lado.

¹⁶ Representado legalmente por la persona natural identificado con C.C. No. 1.101.816.024.

¹⁷ Adicionado mediante otrosí No. 2 del 9 de diciembre de 2021, para un valor final del contrato de \$4.917.853.379.

¹⁸ Prorrogado mediante acta de paralización No. 1 del 21 de septiembre de 2020 hasta el 20 de noviembre de 2020, suspensión No. 2 del 16 de junio de 2021 hasta el 31 de julio de 2021, ampliación de suspensión No. 2 de julio 30 de 2021 hasta el 31 de agosto de 2021 y los otrosíes Nos. 1 de septiembre 1 de 2021 hasta diciembre 31 de 2021, 2 de diciembre 9 de 2021 hasta marzo 30 de 2022, 3 de marzo 31 de 2022 hasta abril 30 de 2022 y 4 de abril 30 de 2022 hasta mayo 30 de 2022.

- 3) *Cumplir a cabalidad con el objeto del contrato ejecutando la obra contratada de acuerdo con las especificaciones mínimas de construcción entregadas por EL FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE SUCRE*
(...)
- 5) *Ejecutar la obra tanto en calidad, cantidad, como en tiempo, con todos los equipos, maquinaria, herramientas, materiales y demás elementos necesarios (...)*
(...)
- 19) *Ejecutar las obras de acuerdo con el programa general aprobado por la Interventoría*
(...)
- 25) *Responder por la buena calidad de los materiales y elementos utilizados para el cumplimiento del objeto del contrato. (...)*”.

Las obligaciones del contratante, Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre, establecidas en la cláusula octava del contrato, son, entre otras:

“

1. *Pagar el valor del contrato*
2. *Cumplir y hacer cumplir las condiciones pactadas en el contrato y en los documentos que de él forman parte*”.

En lo concerniente al seguimiento y control del contrato, en la cláusula décima quinta del mencionado contrato, se determina: *“INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN: EL FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE SUCRE ejercerá el control y vigilancia de la ejecución de los trabajos a través de un INTERVENTOR contratado por la entidad, para llevar a cabo el seguimiento técnico, administrativo, financiero, financiera y ambiental. La supervisión será ejercida por contratada por EL FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE SUCRE”*.

Adicionalmente, en la cláusula vigésima quinta, se señala acerca de la supervisión, que *“EL FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE SUCRE designará a un Supervisor para que ejecute las labores de control y vigilancia del objeto del contrato, en el caso concreto la ejercerá el Gerente”*.

El Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre en cumplimiento con lo dispuesto en la cláusula décima quinta del contrato No. 01-02-07-2022, suscribió el 14 de agosto de 2020, el contrato No. 01-14-08-2020 con el Consorcio Interbiblioteca con NIT No. 901.402.353-9¹⁹, con el objeto de realizar *“Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental al contrato cuyo objeto es la remodelación y ampliación de la biblioteca departamental José Elías Cury Lambraño (...)*”, por un valor inicial de \$201.671.466 y un plazo inicial de ocho (8) meses²⁰ contados a partir de la firma del acta de inicio la cual se suscribió en agosto 18 de 2020.

En cuanto a la inversión realizada en virtud del contrato No. 01-02-07-2022, el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre, ha ejecutado la totalidad de pagos al contratista por \$4.917.853.379²¹ avalados por la citada interventoría y aprobados por el FRPT; el presente contrato fue asegurado con la póliza de seguro de cumplimiento estatal No. 53-44-101012465 expedida por Seguros del Estado S.A. el 15 de julio de 2020, cuyo amparo de estabilidad y calidad de la obra se encuentra vigente hasta el 30 de noviembre de 2027.

¹⁹ Su representante legal es la persona natural identificada con la cédula de ciudadanía No. 92.541.489

²⁰ Valor final de \$242.933.045 y plazo final de ejecución de 27 meses y 12 días y acta final de noviembre 30 de 2022.

²¹ Mediante los comprobantes de egreso Nos. 3783 del 19/08/2020, 4734 del 19/08/2021, 4927 del 1/10/2021 y 5317 del 28/01/2022.

La obra se encuentra terminada y presenta un porcentaje de avance físico del 100%, de conformidad con el acta final de obra y el informe final de interventoría, suscritos el 30 de noviembre de 2022. El contrato suscrito para la ejecución de la obra se encuentra liquidado de acuerdo con el acta suscrita²² el 22 de diciembre de 2022.

De la evaluación a los soportes suministrados por ENTerritorio y resultado de la vista insitu practicada por la CGR del 2 al 6 de octubre de 2023, se observaron deficiencias en la planeación, ejecución y seguimiento de la obra, así:

1. Omisiones e inconsistencias en actividades contempladas en el presupuesto y diseños²³ iniciales

Los diseños iniciales fueron pagados, recibidos y aportados por el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre. Tales diseños fueron revisados y ajustados durante la ejecución por el contratante, interventoría y contratista de obra²⁴, generando mayores cantidades de obra en ítems como se describe a continuación:

Tabla 7
Mayores y/o menores cantidades de obra

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UNIDAD	CONDICIONES ORIGINALES DEL CONTRATO	MAYORES Y/O MENORES CANTIDADES PAGADAS	JUSTIFICACIÓN SEGÚN INFORME DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE AGOSTO DE 2021
			CANTIDAD	CANTIDAD	
1.00	DESMONTE Y DEMOLICIONES				
1.01	Desmonte y acarreo aparatos sanit.	UN	11,00	16,00	Al momento de iniciar el desmonte y contabilizar las cantidades de aparatos sanitarios, puertas, ventanas y protectores se observó una mayor cantidad a la prevista en el contrato por lo cual se aumenta la cantidad de elementos a desmontar.
1.02	Desmonte y acarreo de puertas	UN	24,00	28,00	
1.03	Desmonte de ventanas incluye vidrios	UN	8,00	20,00	
1.04	Desmonte protector de hierro	UN	10,00	14,00	
1.05	Demolición enchape de baños	M2	79,00	106,28	
1.06	Demolición muro 0.10 bloque cemento 1 y 2 piso	M2	170,40	468,38	(...) la cantidad prevista de demoliciones no contemplaba muros, vigas y machones que debían ser demolidos para lograr la disposición adecuada de las áreas según están estipuladas en los planos arquitectónicos, al igual que no tenía contemplado la demolición de piso y enchape en áreas que eran necesario realizar la actividad, por lo tanto, las cantidades de escombros procedentes de la demolición que deben ser retiradas de obra aumentan.
1.07	Demolición machones concreto reforzado 1 y 2 piso	MI	12,00	15,40	
1.08	Demolición vigas concreto reforzado de muros	MI	84,00	106,01	
1.09	Demolición piso baldosa cemento	M2	428,44	454,55	
1.10	Demolición concreto reforzado estructuras de columna descubrir	M3	3,30	12,33	
1.12	Retiro de escombros procedente de la demolición	M3	143,24	434,49	
2.00	PRELIMINARES				
2.03	Localización, trazado y replanteo de estructuras con equipo topográfico	M2	2.914,42	3551,10	Al momento de realizar la localización, trazado y replanteo del proyecto se observa que el área es mayor a lo previsto, generando así que exista una mayor cantidad a la estipulada en el
2.04	Descapote manual en terreno común, espesor de 0.0 A 0.20M	M2	389,99	378,40	

²² Por el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre y el Consorcio Construcción Biblioteca de Sucre 2020.

²³ Realizado en virtud del contrato No. 01-21-08-2018 suscrito entre el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre y la Administradora Pública Cooperativa de Municipios del Caribe – Coopcaribe, por valor de \$239.537.907 (diseño) cuyos pagos se efectuaron mediante los comprobantes de egreso Nos. 2547 y 2687 del 28/11/2018.

²⁴ Informe No. 1 para las justificaciones de modificación y adición de recursos al contrato de obra de agosto de 2021 suscrito por el contratista de obra Consorcio - Construcción Biblioteca de Sucre 2020, la interventoría - Consorcio Inter Biblioteca 2020 y el supervisor por parte del Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre.

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UNIDAD	CONDICIONES ORIGINALES DEL CONTRATO	MAYORES Y/O MENORES CANTIDADES PAGADAS	JUSTIFICACIÓN SEGÚN INFORME DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE AGOSTO DE 2021
			CANTIDAD	CANTIDAD	
2.05	Retiro de material sobrante proveniente del descapote manual a lugar autorizado. (Incluye derecho de cantera, cargue y disposición final)	M3	93,60	147,58	contrato. Por otro lado, fue necesario aumentar la profundidad de descapote aumentando los volúmenes de material a retirar de la obra.
3.00	EXCAVACIONES Y RELLENOS				
3.01	Excavación manual en material común de 0,0M < H ≤ 2,00M de profundidad bajo cualquier grado de humedad para zapatas y vigas de cimentación.	M3	138,49	156,51	Una vez realizada la localización y el trazado del proyecto por parte de la comisión de topografía con el objetivo de realizar el replanteo de los diseños, se observó que para lograr los niveles requeridos para la construcción de la obra era necesario aumentar la profundidad de excavación de las zapatas y vigas de cimentación, de igual forma se hizo necesario aumentar la profundidad de excavación de otras zonas como el auditorio.
3.02	Excavación máquina en material común de 2,0M * H s 3,00M de profundidad bajo cualquier grado de humedad para muro cortina y tanque subterráneo	M3	184,43	595,23	
3.03	Excavación máquina en material común de 3,0M < H s 6,00M de profundidad bajo cualquier grado de humedad para zapatas de cimentación	M3	100,33	0,00	También fue necesario realizar una excavación significativa para fundir el muro de contención del primer piso y al momento de fundir el tanque subterráneo, porque se debía dejar espacio para la circulación de trabajadores al momento de colocar las formateas. Todo esto genera volúmenes mayores de excavación, retiro de material y relleno con material seleccionado.
3.04	Retiro de material sobrante proveniente de excavación mecánica a lugar autorizado. (Incluye derecho de cantera, cargue y disposición final)	M3	341,30	962,82	
3.05	Relleno con material granular seleccionado mezclado al 5% con cemento, compactado al 95% del P.M. de cantera; para zapatas, vigas de cimentación, plantilla de piso y muros cortinas. incluye suministro, transporte, extensión, compactación y demás actividades para su correcta ejecución	M3	167,54	648,13	
4.00	CONCRETO PARA ESTRUCTURAS				
4.01	Concreto para solados E=5 CM, FC=2.000 PSI (14 MPA)	M3	12,60	4,94	
4.02	Concreto para zapatas centradas y de muro cortina, FC=3.500 PSI (24,5 MPA). Incluye curado y vibrado, según diseños	M3	30,92	27,94	
4.03	Concreto para vigas de cimentación, FC=3.500 PSI (24,5 MPA). Incluye encofrado, curado y vibrado, según diseños	M3	32,36	24,17	
4.05	Concreto para columnas y muro cortina, FC=3.500 PSI (24,5 MPA). Incluye encofrado, curado y vibrado, según diseños	M3	59,53	47,29	
4.07	Concreto para vigas, FC=3.500 PSI (24,5 MPA). Incluye encofrado, curado y vibrado, según diseños	M3	56,85	48,41	
4.08	Concreto para viguetas, FC=3.500 PSI (24,5 MPA). Incluye encofrado, curado y vibrado, según diseños	M3	28,95	22,41	

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UNIDAD	CONDICIONES ORIGINALES DEL CONTRATO	MAYORES Y/O MENORES CANTIDADES PAGADAS	JUSTIFICACIÓN SEGÚN INFORME DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE AGOSTO DE 2021
			CANTIDAD	CANTIDAD	
4.10	Concreto para losa maciza para entresijos y cubiertas FC=3.500 PSI (24,5 MPA) H < 0,1 M. Incluye encofrado, vibrado y curado. Según diseños	M2	670,45	466,82	
4.11	Viga corona de 0,15X0,20 M fundido in situ, en concreto 3.500 PSI para adoquines, losetas, andén y zonas verdes. incluye refuerzo según diseño	ML	25,87	526,62	(...) se incluyeron las vigas coronas de todos los muros no estructurales de la edificación nueva lo cual hizo que aumentara significativamente la cantidad de concreto a utilizar en esta actividad y por lo tanto aumentó la cantidad de acero.
4.12	Machones en concreto FC=3.500 PSI (24,5 MPA), para muros. incluye encofrado, vibrado y curado. según diseños	M3	8,02	4,72	
4.13	Acero de refuerzo PDR-60; FY=420 MPA para zapatas, vigas de cimentación, columnas, muros y pilotes	KG	26.445,43	26.058,55	
5.00	COMPONENTE ESTRUCTURAL EDIFICACIÓN EXISTENTE				
5.1.0	Alcance 1. OBRAS PRELIMINARES				
5.1.1	Localización, trazado y replanteo de estructuras con equipo topográfico	M2	640	803,99	
5.1.2	Descapote manual en terreno común, espesor de 0.0 A 0.20M	M2	396	184,36	
5.1.3	Retiro material sobrante proveniente del descapote manual a lugar autorizado. (incluye derecho a cantera, cargue y disposición final)	M3	95,04	47,93	
5.2.0	Alcance 2. EXCAVACIONES Y RELLENOS				
5.2.1	Excavación manual en material común de 0,0M < H ≤ 2,00M de profundidad bajo cualquier grado de humedad para zapatas y vigas de cimentación.	M3	165,44	196,14	Una vez demolido el piso de baldosa y realizado el descapote del área perteneciente a la edificación existente se procedió a excavar en busca de las zapatas para su debido reforzamiento y en donde estas no existieran se procedió a construirlas, debido a que la profundidad real era mayor a la que se tenía prevista la cantidad de excavaciones, retiro de material y relleno con material granular seleccionado aumentó. También se vio un aumento en estas cantidades debido a que el suelo no tenía buenas condiciones de resistencia entonces para reforzar las cimentaciones, por recomendación del diseñador, se construyeron pilotes alrededor de cada zapata.
5.2.2	Retiro material sobrante proveniente de excavación mecánica a lugar autorizado. (incluye derecho de cantera, cargue y disposición final)	M3	160,24	254,99	
5.2.3	Relleno con material granular seleccionado mezclado al 5% con cemento, compactado al 95% del P.M, de cantera; para zapatas, vigas de cimentación, plantilla de piso y muros cortinas. incluye suministro transporte, extensión, compactación y demás actividades para su correcta ejecución.	M3	48,37	287,56	
5.3.0	Alcance 3. CONCRETOS PARA ESTRUCTURAS				
5.3.7	Estructura metálica de reforzamiento ASTM G50	KG	35.713,48	38.150,34	(...) se incluyó las cantidades necesarias para la construcción de la losa canal del auditorio que no estaba contemplada en las cantidades de obra inicial (...).
5.3.8	Losa Metaldeck CAL. 22 incluye refuerzo por temperatura	M2	243,39	232,22	

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UNIDAD	CONDICIONES ORIGINALES DEL CONTRATO	MAYORES Y/O MENORES CANTIDADES PAGADAS	JUSTIFICACIÓN SEGÚN INFORME DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE AGOSTO DE 2021
			CANTIDAD	CANTIDAD	
5.3.9	Concreto para losa en Metaldeck FC=3.500 PSI (24.5 MPA) H=0.1M. incluye encofrado, vibrado y curado según diseños	M3	51,91	23,22	
5.3.11	Machones en concreto FC=3.500 PSI (24.5 MPA), para muros. incluye encofrado, vibrado y curado. según diseños	M3	12,00	5,88	
5.3.12	Acero de refuerzo PDR-60; FY=420 MPA para zapatas, vigas de cimentación, columnas, muros y pilotes	KG	3.000,88	12428,21	(...) no se tenían contabilizado el acero para los muros cortina del ascensor y de la escalera, al igual que no contabilizaron el acero para la construcción de la escalera y de los pilotes.
7.00	MAMPOSTERÍA Y PAÑETES				
7.02	Levante muros en bloque vibrado color gris 0.15	M2	2.030,70	1724,41	(...) al realizar la medición se observó una mayor cantidad a la que se planteó inicialmente en parte porque hubo que realizar levante de muros en zonas donde no estaba planteado como el muro del área de hemeroteca, patio central y cafetería del primer piso, los muros de cerramiento del patio trasero del auditorio y los muros de los baños de la galería de exposición.
7.03	Pañete allanado en mortero 1:4 para muros interiores y exteriores	M2	3.433,62	4.334,36	Debido a áreas no contempladas en las cantidades contratadas, como los muros internos del tanque subterráneo, la cantidad de pañete allanado en mortero aumenta.
8.00	INSTALACIONES HIDROSANITARIAS				
8.1.0	Alcance 1. INSTALACIONES SANITARIAS Y DE AGUAS LLUVIAS				
8.1.1	Suministro e instalación tubería PVC sanitaria 4"	ML	221,00	305,28	Al momento de instalar las tuberías sanitarias se observó que la cantidad requerida es mayor a la contratada, esto debido a que inicialmente no tuvieron en cuenta la tubería de desagüe de los aires acondicionados y que la cantidad de tubería para aguas lluvias era mucho menor a lo que realmente necesita el proyecto. Debido a lo anterior también aumentan los puntos sanitarios de 4", ya que se agregan los puntos de desagüe de aguas lluvias e incrementan los puntos sanitarios de 2" debido a que se incluyen los puntos de desagües de los aires acondicionados.
8.1.2	Suministro e instalación tubería PVC sanitaria 2"	ML	88,00	308,66	
8.1.3	Suministro e instalación tubería PVC sanitaria 6"	ML	44,00	118,67	
8.1.4	Punto sanitario en PVC de 4"	UN	18,00	36,00	
8.1.5	Punto sanitario en PVC de 2"	UN	22,00	59,00	
8.1.6	Sifón de piso de 2"	UN	17,00	57,00	
8.1.7	Tubería PVC de ventilación de 2"	ML	53,00	70,23	
8.2.0	Alcance 2. INSTALACIONES HIDRÁULICAS				
8.2.1	Tubería hidráulica PVC 3/4" en PVC	ML	23,00	48,86	En cuanto a la instalación de las tuberías hidráulicas, llaves de paso y juegos de incrustaciones se determinó que las cantidades reales que necesita el proyecto para el correcto funcionamiento de la distribución del agua potable son mayores a las que inicialmente se estimaron en las cantidades de obra.
8.2.2	Tubería hidráulica pvc 1/2" en PVC	ML	35,00	51,10	
8.2.5	Tubería hidráulica pvc 1.0" en PVC	ML	135,00	147,42	
8.2.6	Tubería hidráulica pvc 1 1/2 " en PVC	ML	57,00	43,45	
8.2.7	Llave de control 1 1/2" en PVC	UN	3,00	0,00	
8.2.8	Llave de control 1" en PVC	UN	5,00	16,00	
8.2.9	Llave de control 3/4" en PVC	UN	2,00	0,00	
8.2.11	Juego de incrustaciones	UN	14,00	18,00	

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UNIDAD	CONDICIONES ORIGINALES DEL CONTRATO	MAYORES Y/O MENORES CANTIDADES PAGADAS	JUSTIFICACIÓN SEGÚN INFORME DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE AGOSTO DE 2021
			CANTIDAD	CANTIDAD	
8.2.12	Suministro e instalación de llave de chorro cromada	UN	4,00	1,00	
8.2.13	Cajilla llave de control	UN	10,00	16,00	
8.3.0	Alcance 3. APARATOS HIDRÁULICOS Y SANITARIOS				
8.3.2	Suministro e instalación de sanitario minusválido	UN	1	2,00	Al momento de contabilizar los aparatos hidráulico y sanitarios se incrementó la cantidad de sanitario minusválido y de barras de seguridad debido a que inicialmente solo se tenía contemplado un baño para personas con movilidad reducida en el segundo piso, pero por consenso del contratista, la interventoría y la supervisión se decidió dejar un baño para personas con movilidad reducida en la biblioteca. También se ve una mayor cantidad en los lavaplatos ya que no tenían contabilizado el que está ubicado en el cafetín de la biblioteca.
8.3.3	Suministro e instalación de lavamanos de empotrar en muro	UN	16	0,00	
8.3.4	Suministro e instalación de lavaplatos	UN	3	4,00	
8.3.6	Suministro e instalación de duchas	UN	2	0,00	
8.3.8	Suministro e instalación de barra seguridad 30 pulgadas para baño discapacitados	UN	2	6,00	
8.4.0	Alcance 4. SISTEMA DE DRENAJE Y AGUAS LLUVIAS				
8.4.1	Registro de inspección de 0,4m X 1.0 m concreto de 3000 PSI (incluye tapa en concreto)	UN	2	8,00	(...) la cantidad de aguas lluvias a evacuar de la edificación se hace necesario una mayor cantidad de registros de inspección de aguas lluvias, generando un aumento en la cantidad de este ítem.
8.5.0	Alcance 5. SUMINISTRO E INSTALACION DE RED CONTRA INCENDIO PRINCIPAL				
8.5.1	Excavación de material común para tubería	M3	13,76	103,54	Para la instalación de la tubería hidrosanitaria y la construcción de registros sanitarios y de aguas lluvias en el primer piso de la edificación existente y el segundo piso de la edificación nueva se hace necesario realizar unas excavaciones que no estaban contabilizadas en las cantidades contratadas y se agregaron generando una mayor cantidad de excavaciones para tubería, relleno de material seleccionado y relleno de arena.
8.5.2	Relleno de material seleccionado	M3	10,86	59,83	
8.5.3	Relleno de arena	M3	2,90	15,76	
8.5.10	Suministro e instalación tubería acero / carbón de 3" con accesorios de unión y reducción	ML	36,20	54,67	En cuanto a la tubería que suministra a los gabinetes contraincendios, en los planos iniciales se observa que esta se deriva de la red de suministro de los rociadores, pero por recomendación de un experto es mejor que esta tubería sea independiente ya que estos gabinetes se deben probar periódicamente.
8.5.13	Suministro e instalación de válvula de globo de 4" acero al carbón	UN	2,00	0,00	
8.5.14	Suministro en instalación válvula de globo de 3" acero al carbón	UN	3,00	0,00	
8.5.15	Suministro en instalación válvula de globo de 2 1/2 "acero al carbón	UN	2,00	0,00	
9.00	INSTALACIONES ELECTRICAS				
9.2.0	Alcance 2. INSTALACIONES ELECTRICAS INTERNAS				
9.2.7	Suministro e instalación de interruptor doble. Incluye materiales e instalación de salida acorde al RETIE	UN	34,00	29	En las cantidades iniciales no estaba contabilizada la luminaria led, los interruptores, y los tomacorrientes necesarios para el funcionamiento del ascensor, generando una mayor cantidad en estos ítems comparadas con las cantidades iniciales del contrato. Al momento de contabilizar los metros lineales de cables y tuberías se observa que las cantidades
9.2.8	Salida e instalación de tomacorriente doble 15 AMP. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al RETIE	UN	98,00	89	

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UNIDAD	CONDICIONES ORIGINALES DEL CONTRATO	MAYORES Y/O MENORES CANTIDADES PAGADAS	JUSTIFICACIÓN SEGÚN INFORME DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE AGOSTO DE 2021
			CANTIDAD	CANTIDAD	
9.2.10	Salida e instalación de tomacorriente de 240 voltios / 15 AMP. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al RETIE	UN	38,00	32	<i>necesarios para los aires acondicionados tipo minisplit y tipo cassette es mayor a las cantidades de estimadas en el contrato.</i>
9.2.12	Salida e instalación de tomacorriente de 240 voltios / 30 AMP. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al RETIE	UN	8,00	0	
9.2.13	Suministro e instalación de cable 3X2F+1X2N+1X8T AWG CU HFFR LS 600V 75º	ML	15,00	24,27	
9.2.14	Suministro e instalación de cable 1X12F+1X12N+1X12T (O 2x12F+1x12T) AWG CU HFFR LS 600V 75º	ML	4.000,00	4.661,65	
9.2.15	Suministro e instalación de cable 2X10F+1X10T AWG CU HFFR LS 600V 75º	ML	400,00	851,22	
9.2.16	Suministro e instalación de cable 2X8F+1X6N+1X8T AWG CU HFFR LS 600V 75º	ML	15,00	335	
9.2.18	Suministro e instalación de cable 3X2/0F+1X2/0N+1X4T AWG CU HFFR LS 600V 75º	ML	15,00	20	
9.2.19	Suministro e instalación de tubería conduit EMT 1/2"	ML	800,00	2015	
9.2.20	Suministro e instalación de tubería conduit EMT 3/4"	ML	200,00	851,22	
9.2.21	Suministro e instalación de tubería conduit EMT 1"	ML	20,00	30	
10.00	SISTEMA DE AIRE ACONDICIONADO				
10.1.0	Alcance 1. EQUIPOS				
10.1.1	Minisplit de 9,000 BTU Inverter 220/1/60	UN	7,00	12	<i>En los planos de aires acondicionados se observa que no se tuvieron en cuenta los aires que deben ir en el cuarto piso y en el segundo piso en consenso entre el contratista de obra, la interventoría y el supervisor del fondo mixto se decidió instalar aires en cuartos donde se hace necesario la instalación de estos, pero que no se consideraron en el diseño inicial, como lo son la taquilla, la cabina y el cuarto de redes.</i>
10.1.2	Minisplit de 12,000 BTU Inverter 220/1/60	UN	7,00	9	
10.1.3	Minisplit de 18,000 BTU Inverter 220/1/60	UN	2,00	3	
10.2.0	Alcance 2. RED DE REFRIGERACION				
10.2.1	Tubería de cobre de 1/4" ACR	ML	150,00	561,06	<i>Debido a que existen aires acondicionado que no estaban contemplados en el presupuesto inicial, pero que son necesarios y deben instalarse, la cantidad de tubería de cobre, de aislamiento en rubatex y de accesorios de instalación aumenta.</i>
10.2.2	Tubería de cobre de 3/8" ACR	ML	271,00	800,37	
10.2.3	Tubería de cobre de 1/2" ACR	ML	250,00	331,62	
10.2.4	Tubería de cobre de 5/8" ACR	ML	204,00	215,29	
10.2.5	Tubería de cobre de 3/4" ACR	ML	29,00	132,2	
10.2.6	Tubería de cobre de 7/8" ACR	ML	72,00	128,18	
10.2.7	Tubería de cobre de 1 1/8" ACR	ML	63,00	116,13	
10.2.8	Tubería de cobre de 1 3/8" ACR	ML	70,00	116,13	
10.2.9	Aislamiento en Rubatex de 5/8" 1/2 a 3/4" espesor	ML	104,00	657,69	
10.2.10	Aislamiento en Rubatex de 7/8" 1/2 a 3/4" espesor	ML	130,00	347,49	
10.2.11	Aislamiento en Rubatex de rubatex de 1 1/8" 1/2 a 3/4" espesor	ML	35,00	128,18	

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UNIDAD	CONDICIONES ORIGINALES DEL CONTRATO	MAYORES Y/O MENORES CANTIDADES PAGADAS	JUSTIFICACIÓN SEGÚN INFORME DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE AGOSTO DE 2021
			CANTIDAD	CANTIDAD	
10.2.12	Aislamiento en Rubatex de rubatex de 1 13/8" 1/2 a 3/4" espesor	ML	39,00	116,13	
11.00	ACABADOS				
11.02	Alfajías concreto .25	ML	161,41	64,28	Según lo visto en los planos arquitectónicos, las zonas que llevan alfajías son más de las que estaban previstas en las cantidades calculadas inicialmente por lo cual ocurre un aumento en la cantidad de ese ítem.
11.04	Estuco y vinilo 3 manos para interiores y exteriores	M2	3.433,62	3904,27	(...) se observa que en lo establecido en el contrato no tienen en cuenta áreas como la fachada y la parte exterior de la edificación.
11.12	Guarda escoba virola 8 cm	ML	108,87	700,67	(...) al momento de contabilizar la cantidad de (...) guardaescoba virola (...) las cantidades calculadas son mayores a las estimadas inicialmente debido a que no se tuvieron en cuenta algunas zonas donde es necesario colocar (...).
11.13	Suministro e instalación enchape cerámica blanca en baños 30x40	M2	232,72	265	(...) al momento de contabilizar la cantidad de (...) enchape cerámica blanca para paredes de baño las cantidades calculadas son mayores a las estimadas inicialmente debido a que no se tuvieron en cuenta algunas zonas donde es necesario colocar estos elementos.
11.14	Suministro e instalación enchape cerámica blanca pisos baños 30x30	M2	56,85	64,39	
11.18	Suministro e instalación ventanería de vidrio templado 10 mm con accesorios de instalación	M2	226,00	313,97	(...) se presentó una mayor cantidad en la ventanería de vidrio templado ya que se incluyen áreas que no estaban previstas inicialmente como hall de ascensor ya que este inicialmente estaba solo con barandas, sin embargo, los técnicos y personal encargado del suministro de este, coincidieron en que el ascensor no podía estar expuesto a los grados de humedad directos del ambiente.
11.20	Baranda en acero con pasamano de 2", paral de 1,1/2 con dilatadores, brida y tapa brida, 2 horizontales de 3/4, incluye vidrio y accesorios para su instalación (suministro e instalación)	M2	15,50	18,37	Al momento de contabilizar los metros lineales de las barandas de acero con pasamanos, las barandas en vidrio templado y de mesón de cocina en acero inoxidable la cantidad es mayor a las contratadas.
11.21	Baranda en vidrio templado sujeta con dilatadores en acero de 1,1/2" y pasamano en acero de 2", incluye paral de 1,1/2" en acero	M2	7,38	0	
11.22	Pasamano en acero inoxidable de 2, incluye accesorios para su instalación (suministro e instalación)	ML	18,16	24,4	
11.23	Mesón cocina acero inoxidable. (incl. lavaplatos)	ML	11,03	14,51	
11.25	Mueble madera mesones	ML	25,43	27,23	
11.26	Puerta en melamina marco y hoja	UN	31,00	35	(...) cantidad según planos arquitectónicos es mayor a la que está contratada.
11.27	Puerta batiente 2 hojas marco 3 x 1 hoja de 4 x 1,1/2 con rejilla tipo z grande, incluye pivotes, cerradura tipo pomo, tornillería inox. (suministro e instalación)	M2	3,08	3,08	
11.28	Puerta batiente 1 hoja, marco 3 x 1 hoja de 4 x 1,1/2 con rejilla tipo z grande, incluye pivotes, cerradura	M2	3,96	0	

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UNIDAD	CONDICIONES ORIGINALES DEL CONTRATO	MAYORES Y/O MENORES CANTIDADES PAGADAS	JUSTIFICACIÓN SEGÚN INFORME DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE AGOSTO DE 2021
			CANTIDAD	CANTIDAD	
	tipo pomo, tornillería inox. (suministro e instalación)				
11.29	Revestimiento metálico línea Ventus Rolfomado	M2	119,00	92,82	
11.30	Impermeabilización cubierta manto Líder 2.5 mm	M2	220,83	465,73	(...) se observa una mayor cantidad en las áreas que necesitan impermeabilización, ya que lo que estaba considerando inicialmente no contemplaba los patios que quedan en el tercer piso, la viga canal del auditorio, la cubierta de la hemeroteca, la cubierta de las escaleras y el ascensor.

Fuente: ENTerritorio - FRPT

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Asimismo, se evidenció la inclusión de ítems no previstos, como se muestra a continuación:

Tabla 8
Ítems No Previstos

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	ÍTEM NUEVOS	JUSTIFICACIÓN SEGÚN INFORME DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE AGOSTO DE 2021
			CANTIDAD	
NP	ÍTEM NO PREVISTO			
NP2	Demolición de plantilla de piso e=8cm	M2	614,87	(...) consiste en la demolición de la plantilla que se encontraba en la parte trasera del terreno, la plantilla de la bodega de la biblioteca, la del área libre del patio, la del primer y segundo piso que fueron necesarias demoler para la construcción de la nueva edificación, del tanque subterráneo, instalación de tuberías y para el reforzamiento de la cimentación en el edificio existente.
NP4	Desmonte de divisiones livianas en perfiles en aluminio, tablero conglomerado y vidrio	M2	43,13	(...) consiste en el desmonte de las divisiones livianas que se encontraban instaladas en el segundo piso, en las oficinas del fondo mixto de promoción de la cultura y las artes. Esta actividad era necesaria realizarla para proceder al reforzamiento de columnas y al levante de los muros.
NP9	Registro de inspección de 1m X 1m concreto de 3000 PSI (incluye tapa en concreto)	UN	13,00	La edificación recolecta una cantidad considerablemente grande de aguas lluvias y por la magnitud del proyecto se hace necesario que existan registros sanitarios y de aguas mayor dimensión.
NP11	Sobreplantilla de nivelación para la correcta instalación de piso cerámico y porcelánico	M2	1.105,29	(...) necesaria al momento de colocar el piso ya que las placas de concreto tienen una superficie con algunas irregularidades y se puede generar desperdicio de pegante lo cual hace necesario nivelar la superficie con una sobreplantilla.
NP13	Alistado de superficie con mortero impermeabilizado integralmente para cubiertas y terrazas 1:4 H.=4 CM promedio alzado + pendiente.	M2	426,68	(...) necesaria ya que consiste en impermeabilizar las superficies de las cubiertas y las terrazas que quedan expuestas a la intemperie. Este mortero impermeabilizante puede resistir el paso del agua y ayuda a evitar la aparición de la humedad.
NP14	PISATECHO EN CONCRETO DE 3000PSI	ML	52,00	(...) realizó alrededor de la cubierta de las oficinas y de la cubierta del auditorio. Fue necesaria ya que evita que se infiltre el agua y que se produzca humedad entre la lámina y el muro.
NP17	Demolición de pañete	M2	233,16	En la edificación existente el pañete de algunas paredes estaba muy dañado y quebrado haciendo necesario demolerlo para lograr un acabado de superficie uniforme.
NP18	Demolición de andén para instalación de tubería aguas lluvias	M2	14,80	Para el desagüe de las aguas lluvias que se recolectan en las cubiertas hacia fuera de la edificación se hace necesario colocar tuberías que pasen por el andén hasta la calle por lo cual hubo que demoler un tramo de este.
NP19	Adoquín en concreto de 10X20X8CM para andén	M2	5,80	Al demoler el andén existente para la instalación de tubería de aguas lluvias se hace necesario reconstruir en su totalidad el tramo removido.
NP20	Cable apantallado de 4 pares, calibre mínimo 20AWG 4X2X0.5 Citófono Ascensor	ML	33,91	Este cable conecta el citófono del ascensor y por especificaciones del proveedor debe cumplir con el requerimiento de calibre como mínimo de 20AWG 4X2X0.5 pero no se encuentra dentro de los calibres de cables contratados inicialmente.

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	ÍTEMS NUEVOS	JUSTIFICACIÓN SEGÚN INFORME DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE AGOSTO DE 2021
			CANTIDAD	
NP	ITEM NO PREVISTO			
NP21	Desmonte de luminarias, tomacorrientes, interruptores	UN	38,00	(...) corresponde al desmonte de luminarias, tomacorrientes e interruptores que se encontraban instalados en la edificación existente, los cuales fue necesario desinstalar para proceder a realizar la instalación de luminarias, tomacorrientes e interruptores según lo especifican los planos eléctricos del proyecto.
NP22	Desmonte de acometida eléctrica indiferente de su calibre	ML	228,00	(...) se realizó fue el retiro del cableado eléctrico de la edificación para la posterior instalación de los cables que indican en los planos eléctricos.
NP23	Anclaje para tubería sanitaria, tubería ventilación, tubería agua potable y tubería de cobre de aire acondicionado con lamina ranurada 3/4"	UN	520,00	(...) hace referencia a los anclajes que se colocan en las tuberías que van en las placas de entepiso para sostenerlas y evitar que se desplomen.
NP24	Cable encauchetado 4x12 libre de halógeno para comunicación (Manejadora-Condensadora) aires acondicionados	ML	620,40	Este cable es necesario para la instalación de los aires acondicionados, garantiza una mayor vida útil de las instalaciones eléctricas y reduce el riesgo del fallo eléctrico, va desde el aire hasta la condensadora.
NP26	Regata y resanes para tubería desagüe de aires acondicionado, tubería conduit eléctrica y tubería cobre de aires acondicionado	ML	731,65	(...) necesaria para la instalación de la tubería que permite el desagüe de los aires acondicionados, de la tubería por donde va instalado el cableado eléctrico y la tubería de cobre de los aires acondicionados que va por los muros de la edificación, ya que esta queda dentro del muro y después de los acabados no es visible al público.
NP27	Rejilla cúpula 4x6	UN	18,00	(...) necesaria ya que son las rejillas que se colocan en los puntos de recolección de aguas lluvias de 4" que están en las cubiertas y las terrazas para evitar la entrada de elementos que puedan obstruir el flujo de las aguas.
NP28	Gotero en mortero	ML	27,68	(...) necesario para proteger los muros del escurrimiento de las aguas lluvias, evitando que se produzcan humedades y conservando los acabados finales.
NP31	Suministro e instalación de lavamanos de bajo poner incluye desagüe y grifería	UN	17,00	Inicialmente estaban contratados unos lavamanos que eran empotrados y tenían una grifería sencilla, pero por cuestiones del diseño de los mesones estos no pueden ser utilizados, y no cumplirían con las especificaciones para el proyecto; el contratista manifestó dicha situación, por lo cual el supervisor y la asesora del Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y el Arte sugirieron cambiarlos a lavamanos de bajo poner con grifería push.
NP32	Canal en lamina metálica galvanizada de 20CMX15CM incluye accesorios de soporte	ML	20,80	Se propone colocar canales en los extremos de la cubierta del auditorio para recolectar las aguas lluvias y evacuarlas hacia bajantes que estarán en los extremos y así evitar la caída de estas aguas por los costados del auditorio.
NP33	Punto de aguas lluvias 6"	UN	5,00	Estos puntos están ubicados en zonas donde el área de recolección de las aguas lluvias a evacuar es significativamente grande generando mayores volúmenes de aguas, por lo cual se hace necesario el uso de un mayor diámetro del punto de recolección.
NP34	Concreto para pilotes	M3	10,60	Debido a las condiciones encontradas respecto al uso de suelo y cimentación, en la edificación existente, fue necesario construir pilotes por recomendación del especialista estructural.
NP35	Concreto para escaleras	M3	8,76	(...) surge debido a que el concreto para escalera no se encontraba dentro del presupuesto para el proyecto y tampoco se encontraba incluido dentro de otro concreto según las memorias de cantidades.
NP37	Extractores de olores 20x20 incluye resanes	UN	0,00	Los baños del segundo piso no tienen, según planos, ninguna forma de ventilación por lo cual el supervisor y la asesora del Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y el Arte propusieron colocar unos extractores de olores.
NP38	Planta de emergencia DIESEL 125KVA efectivos en Sincelejo Sucre, 208/120V, 3F, 60HZ	UN	1,00	Aparecía en presupuesto de 112,5KVA, pero dicha potencia no es comercial (...) adicional a ello en los planos de diseño aparece de 125KVA (...).
NP39	Tapa tanque de almacenamiento	UN	1,00	(...) tanque solo presenta según planos las medidas de la tapa, pero no se encuentra contratado nada referente a ella (...).
NP44	Suministro e instalación de pasamano con parales	ML	48,86	(...) se instalarán en los pasillos de la edificación con el fin de garantizar y brindar seguridad a quienes tengan o posean algún tipo de discapacidad y transiten por esta zona.

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	ÍTEM NUEVOS CANTIDAD	JUSTIFICACIÓN SEGÚN INFORME DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE AGOSTO DE 2021
NP	ITEM NO PREVISTO			
NP46	Sistema de bombeo para contra incendio	GL	1,00	(...) tuvo que ser modificado ya que en los diseños se mostraba una bomba de 30HP, la cual manejaba una eficiencia del 80% y que comercialmente los proveedores no ofrecieron y por lo cual al verificar en la curva de la bomba los requerimientos mínimos para red, resultaba que la bomba de 30HP era ineficiente para el sistema de la edificación. (...) por lo cual en acuerdo entre todas las partes intervinientes se definió que se optaría por la bomba comercial (...) y que supliría las necesidades de obra, por lo cual se estableció una bomba de 40HP con todos los elementos adicionales para este sistema de bombeo.

Fuente: ENTerritorio - FRPT

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Los cambios detallados en las dos tablas anteriores incrementaron el valor del contrato en \$835.285.278²⁵, además, se configuraron suspensiones y prórrogas del plazo de ejecución del contrato por ocho (8) meses, con el fin de realizar los ajustes a las inconsistencias en diseño y el respectivo presupuesto, así como las gestiones por parte del ejecutor, para la consecución de los recursos adicionales.

La falta de revisión de los diseños antes de la apertura del proceso de selección del contratista para la ejecución de la obra tiene como efecto dilaciones y adiciones presupuestales que afectan el cumplimiento del objeto contractual en los plazos y costos pactados, desconociendo lo establecido en la normativa, conceptos y jurisprudencia respecto a la etapa de planeación de los proyectos y los principios de la función pública.

Consecuencia de las situaciones anteriormente señaladas, se presentó rezago en la entrega de la obra y disfrute por parte de la comunidad beneficiaria de la Biblioteca, la cual tenía fecha inicial de terminación ocho meses después de suscrita el acta de inicio, es decir, el 17 de abril de 2021, pero según acta final de obra, su finalización se surtió hasta el 30 de noviembre de 2022, es decir, un (1) año y siete (7) meses después de lo pactado contractualmente.

Por otra parte, en relación con el diseño de la obra, en la visita realizada por la CGR, respecto a los baños de discapacitados, se encontró que:

- Las dimensiones internas son 1,74x1,69 del baño del segundo piso y 2,2x1,42 del baño del primer piso
- Los lavamanos están empotrados en un mueble.

Las anteriores condiciones son contrarias a lo establecido en el capítulo 24 de la Norma Técnica Colombiana NTC 6047 del 11 de diciembre de 2013. Cabe señalar, que, en los pisos tercero y cuarto, no se consideraron en el diseño la instalación de este tipo de baños, y tampoco se incluyó al momento de la realización del ajuste efectuado tanto a los diseños como al presupuesto, tal como se evidenció en la visita y en el Informe No. 1 para las justificaciones de modificación al contrato de obra de agosto de 2021, mediante la cual se incluyeron ajustes al diseño y al presupuesto.

De igual manera, se evidenció en visita, que no instalaron orinales en los baños de hombres en los pisos segundo, tercero y cuarto. Al revisar los planos de diseño, se encontró que no fueron

²⁵ Informe No. 1 para las justificaciones de modificación y adición de recursos al contrato de obra de agosto de 2021.

contemplados en los pisos tercero y cuarto, sin embargo, sí se planteó en el baño de hombres del segundo piso²⁶. En todo caso, en la revisión y ajuste realizado al mencionado diseño durante la ejecución de la obra, no se consideraron.

Asimismo, no se contempló en el presupuesto la actividad correspondiente a gotero²⁷, sin embargo, fue incluido en el informe de modificación No. 1, no obstante, esta actividad no fue contemplada en todas las zonas en donde se requería su ejecución, lo cual ha generado humedades en algunos espacios que conforman la edificación, patología que incide en el deterioro prematuro de la misma.

Aunado a esto, un mes posterior a la suscripción del acta de inicio²⁸, se suspendió la obra según acta suscrita el 21 de septiembre de 2020, "(...) hasta que todos los implementos de la biblioteca (...) sean trasladados a un nuevo lugar (...)", situación que se prolongó hasta el 20 de noviembre del mismo año, generando modificación en el cronograma de actividades lo que a su vez conlleva al rezago en la entrega de la obra al beneficiario o usuario que estaba pactada inicialmente para abril de 2021.

Lo anterior, demuestra fallas en la planeación de los estudios y diseños por parte del ejecutor, Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre y la cabeza del sector, Ministerio de Cultura; además, debilidades en la gestión de seguimiento por parte del ENTerritorio – FRPT en la verificación de estos.

2. Diferencia de cantidades de obra

Al revisar las medidas tomadas en el sitio de la obra durante la visita efectuada por la CGR y confrontarlas con las cantidades pagadas, se encontró una diferencia de cantidades en obra por \$13.376.842, así:

Tabla 9
Diferencia Cantidades de Obra

CANTIDADES APROBADAS Y PAGADAS ACTA FINAL (30 de Noviembre de 2022)					VERIFICACIÓN IN SITU	DIFERENCIA CALCULADA		OBSERVACIÓN
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UN.	CANT.	VR. UNIT. (\$)	CANT.	CANT.	VR. TOTAL (\$)	
4.0	CONCRETO PARA ESTRUCTURAS							
4.09	Losa maciza en concreto FC=3500 PSI (24,5 Mpa) H=0,1 m para gradas de auditorio, incluye encofrado, vibrado y curado, según diseños	M2	160,1	170.842	153,32	6,75	1.152.978,49	
8.0	INSTALACIONES HIDROSANITARIAS							
8.1	Alcance 1. Instalaciones Sanitarias y de Aguas Lluvias							
8.1.5	Punto sanitario en PVC de 2"	UN	59	70.994	57	2	141.988,00	
8.1.6	Sifón de piso de 2"	UN	57	12.183	20	37	450.771,00	
8.2	Alcance 2. Instalaciones Hidráulicas							
8.2.11	Juego de incrustaciones	UN	18	138.851	16	2	277.702,00	
8.3	Alcance 3. Aparatos Hidráulicos y Sanitarios							
8.3.4	Suministro e instalación de lavaplatos	UN	4	276.179	0	4	1.104.716,00	Este ítem se encuentra incluido, cobrado y pagado en el 11.23.

²⁶ Plano No. A-03 de septiembre de 2018 que contiene las plantas arquitectónicas del segundo piso.

²⁷ Elemento constructivo que tiene como misión impedir la escorrentía del agua de lluvia por una determinada superficie.

²⁸ 18 de agosto de 2020.



8.3.8	Suministro e instalación de barra seguridad 30 pulgadas para baño discapacitados	UN	6	527.392	4	2	1.054.784,00	
9.0	Instalaciones Eléctricas							
9.2.10	Suministro e instalación de tomacorriente doble 240 Voltios / 15 AMP. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al RETIE	UN	32	104.758	29	3	314.274,00	
9.2.25	Suministro e instalación de luminaria LED Tipo Panel empotrable circular D8" 18W 1300 LM 6000 K. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al RETIE	UN	66	116.149	60	6	696.894,00	
11.0	ACABADOS							
11.08	Suministro e instalación de loceta de cemento cuadrado Alfa 30x30 en patio central	M2	53,44	99.059	43,34	10,10	1.000.317,59	
11.13	Suministro e instalación enchape cerámica blanca en baños 30x40	M2	265,00	50.172	247,87	17,13	859.524,13	
11.14	Suministro e instalación enchape cerámica blanca en pisos baños 30x30	M2	64,39	52.745	59,08	5,31	279.996,83	
11.17	Ventana aluminio corrediza P.50-20	M2	4,74	295.553	3,36	1,38	408.616,80	
11.19	División metálica baño lámina acero inoxidable C.18	M2	18,26	438.766	16,78	1,48	648.540,02	
11.26	Puerta en melamina marco y hoja	UN	35	750.570	33	2	1.501.140,00	
NP	ITEM NO PREVISTO							
NP7	Suministro e instalación enchape cerámica blanca en baños 30x40	ML	72	29.623	68,82	3,18	94.201,14	
SUBTOTAL COSTO DIRECTO							9.986.444,01	
ADMINISTRACIÓN			25%				2.496.611,00	
IMPREVISTOS			3%				299.593,32	
UTILIDAD			5%				499.322,20	
I.V.A. SOBRE UTILIDAD			19%				94.871,22	
TOTAL A.I.U.							3.295.526,52	
SUBTOTAL COSTO DIRECTO + INDIRECTO							13.281.970,53	
COSTO TOTAL DIFERENCIAS EN OBRA CIVIL							13.376.841,75	

Fuente: Visita CGR

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Adicionalmente a lo expuesto, en la vista realizada por la CGR, se evidenciaron otras deficiencias:

- Fisuras en muros y en columnas, de las cuales algunas requieren atención por parte de un especialista en estructuras, teniendo en cuenta la inclinación de las mismas
- Humedades en muros y cielo raso
- Puertas desniveladas
- Zonas del manto edil desprendido y/o deteriorado
- Fisuras y desprendimiento de sello de juntas en el cielo raso
- Fuga de agua en sanitario.

En registro fotográfico se muestra lo antes mencionado:

Fisuras en muros y columnas		
		
		
Humedades en muros y cielo raso		
		
Falta de gotero		
		
Deterioro de alfombra		



Zonas del manto edil desprendido y/o deteriorado



Fisuras y desprendimiento de sello de juntas en el cielo raso



Situaciones que, al momento de la visita, no representan afectación estructural de los elementos señalados; no obstante, la infiltración de agentes atmosféricos a través de estos defectos (fisuras y del manto edil) genera afectación y consecuentemente disminución de la durabilidad de los elementos en mención.

3. Pago de ítem no debido

En desarrollo de la ejecución del contrato, se pagó al contratista en el numeral 10.5.0 denominado “Supervisión e ingeniería”, el ítem 10.5.3 correspondiente a “ingeniería de proyecto”, costo que pertenece a las instalaciones del sistema de aire acondicionado, monto que fue cobrado por el contratista de obra porque de acuerdo a lo manifestado mediante oficio²⁹ del 15 de noviembre de 2023, realizó revisión de los planos entregados por el contratante, sin embargo, de acuerdo a las cláusulas contractuales no se pactó esta obligación que conllevara pago. Adicionalmente, es preciso señalar, que la etapa para realizar dichas revisiones es en la presentación de la oferta, con el fin de tener claridad del alcance y costos de la misma, para así evitar situaciones como las que atañe al caso en estudio. A continuación, se relaciona el ítem en cuestión con su correspondiente valor:

Tabla 10
Diferencia por ítem No Contractual

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UN.	CANT.	VR. UNIT. (\$)	VR. TOTAL (\$)
10.5	Alcance 5. Supervisión e Ingeniería				
10.5.3	Ingeniería de proyecto	GL	1	3.000.000	3.000.000
SUBTOTAL COSTO DIRECTO					3.000.000
ADMINISTRACIÓN			25%		750.000
IMPREVISTOS			3%		90.000
UTILIDAD			5%		150.000
I.V.A. SOBRE UTILIDAD			19%		28.500
TOTAL A.I.U.					990.000
SUBTOTAL COSTO DIRECTO + INDIRECTO					3.990.000
COSTO TOTAL DIFERENCIAS EN OBRA CIVIL					4.018.500

Fuente: Visita CGR

Elaboró: Equipo Auditor CGR

4. Debilidades en la gestión de la interventoría y supervisión

Se evidenciaron debilidades en la gestión de la interventoría en el seguimiento y control técnico del desarrollo de las obras objeto del contrato, debido a que se aprobaron y suscribieron actas de recibo parcial y final y se autorizaron pagos al contratista de obra por actividades sin cumplir con lo establecido en los documentos contractuales y con faltantes de cantidades; incumpliendo la obligación de garantizar que estas estén acordes con las especificaciones técnicas y condiciones pactadas. Como también estos hechos reflejan, que el contratista realizó y cobró actividades sin el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato No. 01-02-07-2020.

De igual forma, se evidencia debilidades en la supervisión ejercida por la entidad ejecutora, Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre, por cuanto se validaron los pagos al contratista por \$17.395.342 sin verificar el cumplimiento de los requisitos para este. Así mismo, por convocar a un proceso de contratación con inconsistencias en los diseños aportados en calidad de entidad ejecutora. La mencionada diferencia, se estableció en los aspectos que se relacionan en la tabla, así:

Tabla 11
Valor Total Diferencias en Obra

Descripción	Valor (\$)
Diferencia en cantidades de obra	13.376.841,75

²⁹ En respuesta al hallazgo comunicado por la CGR a ENTerritorio mediante radicado 2023EE0197975 del 9 de noviembre de 20223.

Descripción	Valor (\$)
Costo no contractual	4.018.500,00
Valor Total Diferencias	17.395.341,75

Fuente: Visita CGR

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Lo anterior, en consonancia con las obligaciones precitadas asumidas contractualmente y de la normativa y manuales aplicables, además del incumplimiento de los principios de la función administrativa.

Los hechos descritos, evidencian debilidades en la gestión de planeación por parte del ejecutor, Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre y la cabeza del sector, Ministerio de Cultura y de seguimiento por parte del ENTerritorio – FRPT en la verificación de los mismos; en el control a la ejecución de la obra por parte de la interventoría y seguimiento por parte de la supervisión de la entidad ejecutora, situaciones que han generado pagos por actividades no ejecutadas y otra no contractual por valor de \$17.395.342, adición en valor del contrato y rezago en la entrega de la obra contratada que no se entregó en el plazo pactado.

Con base en lo expuesto, la CGR concluye que la inversión realizada en el contrato por valor de \$17.395.342, genera un daño al patrimonio público en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y presunta incidencia disciplinaria al tenor de lo contemplado en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Respuestas recibidas

Respuesta de ENTerritorio

Con oficio Radicado No. 20232900173071 del 17 de noviembre del 2023, la Gerente General de ENTerritorio dio contestación a lo observado en los siguientes términos:

“(…)Con el fin de atender el requerimiento del asunto, la presente comunicación se divide en dos partes; la primera, presenta el marco normativo y de orden contractual de la competencia que le asiste al Departamento Nacional de Planeación y el Fondo Regional para los Pactos Territoriales - FRPT, respecto del seguimiento administrativo y financiero a las transferencias que se realicen a las entidades ejecutoras; la segunda consiste en precisiones y respuesta sobre los aspectos que han sido objeto de observación por parte del equipo auditor (...)

(...) es necesario tener en cuenta lo indicado en los puntos 2. Precisiones sobre la competencia del Departamento Nacional de Planeación- DNP y 4. Alcance de la Responsabilidad de ENTerritorio en el marco de sus competencias legales, pues la supervisión de los proyectos a ejecutar por las Entidades que han sido designadas como Ejecutoras, no radica en cabeza del DNP ni de ENTerritorio. Al respecto, es preciso indicar que no compartimos la conclusión de la comisión auditora, en la medida que, por parte de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial, en su calidad de actual administrador y operador del Fondo Regional para los Pactos Territoriales – FRPT, ha realizado el debido seguimiento a la ejecución de los recursos del Contrato Específico No. 057-2192523.

(...) durante la ejecución del Contrato Específico No. 057-2192523, en virtud de la supervisión administrativa y financiera de los recursos y el seguimiento de estos, se circunscribe en el marco de lo previsto al Reglamento Operativo del FRPT y al Contrato Específico, para el desarrollo e implementación de los siguientes medios de control:

1. Comités Operativos y de Seguimiento

(...) mediante las disposiciones contenidas en el Contrato Específico No. 057-2192523, se encuentra establecido este mecanismo de seguimiento en la CLÁUSULA SÉPTIMA – MECANISMO DE SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE RECURSOS. Así, en cumplimiento de lo establecido en el Contrato Específico, así como de los lineamientos dispuestos en su Reglamento Operativo, se llevaron a cabo veintinueve (29) sesiones, en las cuales se realizó el debido seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales relacionadas con el seguimiento al Contrato Específico (...)

3. Actas de visitas realizadas

(...) como un mecanismo de control del FRPT, el cual se realiza de manera aleatoria y ocular, es decir, no se hace una inspección de todos los ítems reportados como ejecutados, pues esta verificación la hace la interventoría y la Entidad Ejecutora, quienes entregan la información consolidada al FRPT.

En este sentido, se aclara que, la revisión de las cantidades de obras señaladas en el informe y demás información reportada en el mismo, es competencia del interventor y supervisor del contrato de obra; en consecuencia, cualquier inexactitud del mismo será responsabilidad de la Interventoría y de la Entidad Ejecutora, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 740 de 2016.

4. Informes mensuales de seguimiento.

El equipo del FRPT, realizó la verificación de los informes mensuales remitidos por el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre, en su calidad de Entidad Ejecutora del Contrato Específico No. 057-2192523, los cuales están aprobados por el supervisor del Contrato por parte del Ejecutor, y estos documentos que se encuentran en el repositorio entregado al Ente de Control, en un requerimiento previo.

5. Transferencias realizadas a la entidad ejecutora

(...) de acuerdo a la información reportada y validada por la entidad ejecutora para la acreditación de la condición de giro, ENTerritorio procedió a realizar los desembolsos como se señala a continuación (...)

Sobre este escenario, es relevante mencionar que por parte de ENTerritorio, en su condición de mandatario y actual administrador y operador del FRPT, no goza de competencia ni ejerce avales frente a los pagos que se realizan por parte de la Entidad Ejecutora, en favor de sus contratistas. En este punto se reitera que en tanto el Contrato Específico es un contrato de financiación, la supervisión administrativa del mismo se circunscribe a recibir y autorizar las solicitudes de transferencias de la Entidad Ejecutora, para el caso concreto el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre, con base en el resultado que arrojen los mecanismos de seguimiento establecidos en el Contrato Específico No. 057-2192523. En todo caso es responsabilidad de la entidad ejecutora, la ejecución de los proyectos objeto de financiación, así como de la interventoría o supervisión que se asigne para garantizar su cumplimiento en las condiciones pactadas. (...).

6. Traslado de observaciones realizadas por la comisión auditora

ENTerritorio, actuando en nombre y representación del DNP, en su calidad de administrador del FRPT, procedió a dar traslado al Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre, (...) toda vez que el Ejecutor, es quien ostenta la competencia para rendir las explicaciones correspondientes con relación a la ejecución de la obra e interventoría, respecto a las observaciones presentadas por la Comisión auditora, considerando su responsabilidad de realizar la vigilancia y el control de la ejecución contractual en cuanto a los aspectos técnicos, jurídicos y financieros de los recursos destinados para contratar obra e interventoría”.

Respuesta del Ejecutor – Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre

“1. OMISIONES O INCONSISTENCIAS EN ACTIVIDADES CONTEMPLADAS EN EL PRESUPUESTO Y DISEÑOS INICIALES

(...) podemos manifestar que los presupuestos iniciales, como su nombre los indica, son los gastos que surgieron en las etapas de estudios y diseños previos, los cuales pueden variar a la hora de materializar las ideas, ya sea porque los estudios son una muestra representativa pero no total de factores a estudiar, como los suelos, cimentaciones y estructuras existentes u otras serie de condiciones que solo se pueden observar durante las etapas constructivas que no se lograron inferir al plasmar la concepción de las ideas en los documentos finales de los estudios, diseños, planos, especificaciones u otros por parte del proyectista.

(...) atendiendo el artículo 40 de la ley 80 de 1993, el cual nos establece que: "... Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.", se puede inferir que es viable jurídicamente que se presenten cambios al presupuesto de las obras siempre y cuando no se modifique el objeto del contrato.

(...) los cambios realizados al presupuesto inicial tienen su justificación técnica buscando el correcto funcionamiento y aprovechamiento de los recursos disponibles para lograr el objetivo del contrato específico (...).

Uno de los mecanismos para dar cumplimiento de los objetos contractuales y plasmados jurídicamente; en virtud del reconociendo de que los presupuestos pueden tener escenarios inciertos y aún más cuando se realizan este tipo de obras de remodelación donde únicamente realizando las obras es donde se visualiza la verdadera necesidad de intervención, las aproximaciones presupuestales se ven obligadas en el uso de los mecanismos dispuestos en ley como lo es el caso de la adición y modificación contractuales, donde se dan nuevas actividades para cumplir con el objeto de la contratación; en este caso se dieron mayores, menores y nuevos ítems justificados técnica y jurídicamente la incorporación de los mismos, por tanto, en ningún caso se da lugar a una supuesta omisión o inconstancia dado a que esto obedece a un escenario natural y típico de este tipo de proyectos, en aras de dar cumplimiento al objeto contractual (...).

2. DIFERENCIA DE CANTIDADES DE OBRA

(...)

ÍTEM 4.09 - Losa maciza en concreto F'C=3500 PSI (24,5 Mpa) H=0,1 m para gradas de auditorio, incluye encofrado, vibrado y curado, según diseños

Este ítem corresponde al concreto utilizado para la plantilla del auditorio que incluye gradas, huella y contrahuella, y zona de circulación frente al escenario (...). Por lo cual las medidas serían huella: 11.6m x 12.08m y contrahuella: 11.21m x 0.18m x 10 unds dando como resultado 160.07m².

ITEM 8.1.5 - Punto sanitario en PVC de 2"

Para este ítem se contemplan los puntos de los lavamanos y los del desagüe de los aires acondicionados (...)

Total = 59 UNDS

8.1.6 - Sifón de piso de 2"

Para contabilizar este ítem se debe tener en cuenta los sifones de piso colocados en baños, cocinas y cuarto de aseo junto con los sifones colocados en los puntos de desagüe de los aires acondicionados (...)

Total = 57 UNDS

8.2.11 - Juego de incrustaciones

Para contabilizar las incrustaciones se debe tener en cuenta de la cantidad instalada no solo la cantidad de baños ya que, en el segundo piso, en la sección del auditorio se encuentran baños como el de hombres y mujeres que constan con múltiples sanitarios y lavamanos por lo cual se vio la necesidad de instalar varios juegos (...)

Total	18
-------	----

8.3.4. - Suministro e instalación de lavaplatos

Referente a este ítem se tuvo en cuenta que en el ítem 11.23 (mesón cocina acero inoxidable. (incl. lavaplatos)), hacía referencia según los análisis de precios unitarios a un lavaplatos no acorde a las especificaciones técnicas iniciales requeridas para este proyecto, atendiendo que desde la etapa de estudios y diseños iniciales (consultoría) se contempló incluir el ítem de lavaplatos (ítem 8.3.4) como los lavaplatos a instalar durante la etapa de construcción según los requerimientos del ente contratante y las condiciones de los mesones adquiridos por el contratista de obra y según la especificación técnica del ítem 8.3.4

8.3.8 - Suministro e instalación de barra seguridad 30 pulgadas para baño discapacitados

Para este ítem se instalaron tres barras en el baño de discapacitados del auditorio del segundo piso y el del primer piso, dos en los costados del sanitario más la que se instaló al lado del lavamanos dando un total de 6 barandas instaladas

9.2.10 - Suministro e instalación de tomacorriente doble 240 Voltios / 15 AMP. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al RETIE

Estas cantidades fueron contabilizadas correspondiendo a las conexiones para los aires acondicionados (...).

9.2.25 - Suministro e instalación de luminaria LED Tipo Panel empotrable circular D8" 18W 1300 LM 6000 K. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al RETIE

Este ítem corresponde a las lámparas utilizadas en los baños unipersonal en cada piso (...)

Total	14
-------	----

9.2.26 - Suministro e instalación de luminaria LED Tipo Panel empotrable circular D6" 12W 700LM 6000K. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al RETIE

Este ítem corresponde a las lámparas utilizadas en pasillos, cocinas, depósitos en cada piso y los baños de mujer y hombre del auditorio (...)

Total	66
-------	----

9.6.3 - Certificado Retie distribución, transformación y uso final

En su momento los documentos que soportan el pago de este ítem fueron remitidos por el contratista y así mismo se suministraron a ENTerritorio, sin embargo, se anexan una vez más en este informe para demostrar la ejecución de dicha actividad (...).

9.6.4 - Certificado Retilap

En su momento los documentos que soportan el pago de este ítem fueron remitidos por el contratista y así mismo se suministraron a ENTerritorio, sin embargo, se anexan una vez más en este informe para demostrar la ejecución de dicha actividad (...).

11.07 - Suministro e instalación de piso gres porcelánico Smoke gris 60x60 biblioteca

Este ítem se implementó en toda la sección del primer piso en área de la biblioteca, pasillos, zona de internet y cafetería, de igual forma se colocaron en parte del segundo piso en el pasillo del ascensor (...)

11.08 - Suministro e instalación de loseta de cemento cuadrado Alfa 30x30 en patio centra

Esta loseta se encuentra instalada en toda la entrada de la edificación, escaleras y zona de acceso, así como en el patio ubicado en el primer piso (...).

11.13 - Suministro e instalación enchape cerámica blanca en baños 30x40

Este ítem se midió en presencia de la supervisión, interventoría y contratista de obra rectificando las cantidades en cada piso, para esto se midieron los muros de los baños de administración y biblioteca en el primer piso, baños de galería y auditorio, así como el cuarto de aseo del segundo piso, baños de gerencia y oficinas del tercer y cuarto piso.

11.14 - Suministro e instalación enchape cerámica blanca en pisos baños 30x30

Este ítem se midió en presencia de la supervisión, interventoría y contratista de obra rectificando las cantidades en cada piso, para esto se midieron los pisos de los baños de administración y biblioteca en el primer piso, baños de galería y auditorio, así como el cuarto de aseo del segundo piso, baños de gerencia y oficinas del tercer y cuarto piso.

11.17 - Ventana aluminio corrediza P.50- 20

Estas ventanas corresponden a las instaladas en los baños de las oficinas de gerencia de cuarto y tercer piso, la del cuarto de sonido del segundo piso y las dos colocadas en la cocina de la biblioteca en el primer piso, todas estas ventanas dan los 4.74m²

11.19 - División metálica baño lámina acero inoxidable C.18

Estas divisiones se instalaron en los baños de mujeres y hombres en el auditorio del segundo piso (...).

TOTAL	18.26 m ²
-------	----------------------

11.26 - Puerta en melamina marco y hoja

Las puertas fueron instaladas según las necesidades del proyecto, estas fueron contabilizadas por el contratista de obra y corroboradas por el interventor y la supervisión del contrato obteniendo las 35 puertas pagadas.

NP7 - Suministro e instalación enchape cerámica blanca en baños 30x40

Este ítem corresponde al enchape colocado en los filos en las columnas de los baños correspondiente a los 72ml pagados al contratista (...).

4. PAGO DE ÍTEM NO DEBIDO

Atendiendo a la observación que se realizó respecto al Pago de ítem no debidos, cabe resaltar que la ingeniería de proyecto (ítem 10.5.3), fue la etapa en la cual se realizó la revisión de los planos entregados por el ente contratante al contratista de obra, revisión que realizó un técnico en mecánica de aire acondicionado y refrigeración, profesional que no fue propuesto por el contratista en la oferta inicial, esto con la finalidad de garantizar el correcto funcionamiento del sistema de aires acondicionados de la edificación en los diferentes espacios, optimizando los recursos, equipos, materiales, sitios de instalación, obras complementarias y recursos según los diseños planteados, obteniendo que existían espacios donde inicialmente no se tenía previsto la instalación de aires acondicionados pero teniendo en cuenta el uso destinado para ellos se hacía necesario la implementación de estos.

Por otro lado, en cuanto a la mano de obra de instalación (10.5.4), nos permitimos manifestar que, en su debido tiempo se realizó la revisión de la documentación entregada por la interventoría, luego de este último remitir la información pudimos constatar que este ítem hace referencia a la instalación de los suministros del ítem de sistema de aires acondicionado (ítem 10.00), atendiendo que los análisis de precio unitarios del suministro de los aires acondicionados hacen referencia a los suministros de los mismo y su movilidad hasta el sitio de obras, más no a la mano de obra necesaria para su instalación. (...).

5. DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN

Es de aclarar, que existe toda una documentación que demuestra lo contrario a lo observado en este punto, sin embargo, respetamos la visión o falta de reconociendo de las personas encargadas de la inspección de las obras, así mismo le informamos que tenemos todos y cada uno de los documentos, actas, comités y gran cantidad de documentación que demuestra el seguimiento periódico y constante durante la ejecución del proyecto (...).

La documentación existente, con suficiente evidencia fotográfica, con memorias de medición y cuantificación de obras de manera discriminada y entendible dan fe de que no se autorizó pago que no estuviera sustentado en la realidad de las obras ejecutadas”.

Análisis de las respuestas

ENTerritorio emite respuesta en dos partes, la primera presenta el marco normativo y contractual de la competencia del DNP y el FRPT, respecto del seguimiento administrativo y financiero a las transferencias que se realicen a las entidades ejecutoras; y la segunda, brinda una contestación a los aspectos que fueron objeto de observación por parte del equipo auditor.

En lo correspondiente a la primera parte, la Gerencia del FRPT, indica la competencia del DNP y el FRPT en la transferencia de recursos a las entidades ejecutoras, expone sobre los antecedentes normativos de los contratos Plan y Pactos territoriales, las obligaciones contraídas por el DNP y ENTerritorio por la suscripción del Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009, realiza precisiones sobre la competencia del FRPT y de las entidades ejecutoras en los proyectos de inversión, en lo que es preciso indicar que no se controvierte lo observado y comunicado por el ente de control, sino que aclara todas las responsabilidades y/o funciones y disposiciones que tiene el DNP, ENTerritorio y el FRPT.

Ahora bien, en lo que respecta a las deficiencias en la planeación y debilidades en la ejecución del contrato de obra No. 01-02-07-2020 del 02 de julio de 2020, ENTerritorio señala que en virtud del seguimiento financiero y administrativo a la ejecución de los recursos del FRPT, desarrollan medios de control como los comités operativos y de seguimiento, actas de visitas, requerimientos por incumplimiento de compromisos, informes mensuales de seguimiento y transferencias de recursos según hitos pactados. Argumento que contrario a desvirtuar lo señalado por la CGR, confirma la responsabilidad de ENTerritorio frente a las funciones de seguimiento para la correcta ejecución de los contratos.

Adicionalmente, ENTerritorio expone de manera amplia y detallada el número de actuaciones realizadas en el marco de las herramientas de control señaladas; sin embargo, no presenta argumentos que desvirtúen los hechos narrados en el hallazgo en cuanto a las debilidades de planeación frente a las deficiencias en los diseños iniciales en contraste con su función de entregar un concepto de viabilidad técnica, jurídica y financiera del proyecto. Tampoco sobre las deficiencias durante la ejecución de la obra en relación con las suspensiones producto de la falta de previsión de actividades como el traslado de los implementos de la biblioteca.

En consonancia con los argumentos presentados por la entidad ejecutora, Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre, con la finalidad de desvirtuar el hallazgo respecto a la planeación y ejecución del proyecto, la CGR determina:

1. En lo que atañe a las omisiones e inconsistencias en el presupuesto y diseños iniciales, la entidad argumenta que el presupuesto *“puede variar”* porque son *“una muestra representativa”* y que existen condiciones que solamente se *“pueden observar durante las etapas constructivas”*, además, agrega que *“los presupuestos pueden tener escenarios inciertos”* especialmente *“cuando se realizan (...) obras de remodelación”*, tesis que no desvirtúa la CGR por las siguientes razones:

- La etapa de planeación implica desplegar las acciones necesarias, idóneas y suficientes, tendientes a asegurar la ejecución exitosa, que se valora en términos no sólo del óptimo aprovechamiento de los recursos (eficiencia), sino también de la satisfacción oportuna de las necesidades de la población en materia de un espacio de aprendizaje, lectura y presentación de muestras artísticas como es la biblioteca departamental (eficacia).
- La CGR no desconoce que es posible que, durante la ejecución de una obra, se evidencien diferencias entre lo planeado y la realidad en el sitio que pueden conllevar variaciones en el diseño. Sin embargo, las causas del balance de mayores y menores cantidades de obra y la inclusión de ítems no previstos, obedece a actividades que eran verificables en la etapa de diseño e imprescindibles para la funcionalidad de la obra.

En este contexto, se desconoció el principio de planeación en la contratación estatal, debido a que no existió claridad frente al alcance de los aspectos técnicos y no se realizó el análisis técnico a nivel de detalle y profundidad del proyecto, lo que conllevó a que los cambios en las cantidades e ítems nuevos fueran considerables, y como se señaló en el hallazgo derivaron en un requerimiento financiero y prórrogas del plazo para cumplir con el objeto contractual, hecho que ocasionó el incumplimiento del plazo inicialmente establecido y la afectación a la comunidad, dando como resultado la no satisfacción oportuna de la necesidad inicialmente planteada, la cual se surtió diecinueve (19) meses después.

2. Respecto a las diferencias en cantidades de obra, cabe resaltar inicialmente, que las diferencias observadas, fueron el resultado de medidas tomadas en el sitio en presencia y con la colaboración del contratista de obra, la supervisión por parte de ENTerritorio y de la entidad ejecutora, en donde se indicó por parte de ellos, la ubicación y denominación de cada uno de los ítems verificados por este ente de control. A continuación, se señala lo siguiente referente a cada uno de los ítems relacionados en el hallazgo:

- Ítem 4.09 “*Losa maciza (...) para gradas de auditorio (...)*”, se contrasta lo manifestado por la entidad, por tanto, se incluye en el cálculo el área de las contrahuellas y la zona de circulación frente al escenario, lo cual arroja un resultado de 117,31 M2 (huella) + 19,83 M2 (contrahuella) + 16,18 M2 para un total de 153,32. Con base en lo anterior la cantidad comunicada como faltante de obra disminuye, quedando cuantificada en 6,75 M2.
- Ítem 8.1.5 “*Punto sanitario en PVC de 2”*, en la cuantificación señalada incluyen 38 desagües para los aires acondicionados, no obstante, fueron evidenciados en la visita 27 minisplit, 2 split y 6 tipo cassette, para un total de 35 equipos, que coincide con la cantidad pagada. Sumando estos con los 22 colocados en la cafetería, baños y cocinetas, resultan 57 puntos. Con base en lo anterior, se disminuye la diferencia a 2 unidades.
- Ítem 8.1.6 “*Sifón de piso de 2”*, en la respuesta señalan que incluyen sifones para los aires acondicionados, sin embargo, no remiten soporte de instalación de los mismos, aunado a esto, dichos sifones no se encuentran contemplados en el diseño hidrosanitario. Teniendo en cuenta lo anterior, se mantiene la diferencia en este punto.
- Ítem 8.2.11 “*Juego de incrustaciones*”, indican que en los baños del segundo piso de la sección del auditorio “*constan con múltiples sanitarios y lavamanos*”, por tanto, se acepta el argumento de la entidad, no obstante, en el baño de mujeres, solamente se evidenciaron dos juegos y no

tres como se señala en la respuesta. Con base en lo anterior, la diferencia disminuye a 2 juegos.

- Ítem 8.3.4 “*Suministro e instalación de lavaplatos*”, en la respuesta se argumenta que el lavaplatos contemplado en el ítem 11.23 “*según los análisis de precios unitarios a un lavaplatos no acorde a las especificaciones técnicas iniciales requeridas para este proyecto*”, no obstante, no se evidencia que dicho ítem se modificara para excluirlo y pagar el mencionado lavaplatos solamente en el ítem 8.3.4. No obstante, fue pagado por el precio unitario que lo incluye “*Lavaplato acero inox 36Lt*” tal como aparece en el documento que contiene los Análisis de Precios Unitarios de fecha 25 de noviembre de 2019 aportados por la entidad ejecutora. Con base en lo anterior, se mantiene la diferencia establecida en este ítem.
- Ítem 8.3.8 “*Suministro e instalación de barra seguridad 30 pulgadas para baño discapacitados*”, la entidad con su respuesta, no remite soporte en donde se evidencie la existencia de tres barras por baño de discapacitados, aunado a lo anterior, en visita se evidenciaron solamente dos, como se muestra en el siguiente registro fotográfico.



- Ítem 9.2.10 “*Suministro e instalación de tomacorriente doble 240 Voltios / 15 AMP. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al RETIE*”, la entidad no aporta evidencia de la instalación de 32 puntos, teniendo en cuenta que se evidenciaron y contabilizaron en el sitio durante la visita de la CGR, una cantidad de 29 puntos, por tanto, se mantiene la diferencia establecida en este ítem.
- Ítem 9.2.25 “*Suministro e instalación de luminaria LED Tipo Panel empotrable circular D8” 18W 1300 LM 6000 K. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al RETIE*”, en la respuesta manifiestan que “*(...) este ítem corresponde a las lámparas utilizadas en los baños unipersonal (...)*”, pero lo evidenciado en el sitio de ejecución de la obra durante la visita, es que estas lámparas

están ubicadas en otros espacios tales como pasillos, cocinas, entre otros, lo cual coincide tanto con los planos eléctricos de diseño No. 3 que contiene “Distribución de iluminación pisos 1 y 2” y No. 4 que contiene “Distribución de iluminación pisos 3 y 4” de septiembre de 2018, como con los récord de julio de 2022 Nos. 03 y 04 que contienen “Distribución de iluminación pisos 1 y 2” y “Distribución de iluminación pisos 1 y 2” respectivamente, en los que se muestra que las lámparas de 18 w corresponden a los espacios mencionados. Por otra parte, se contabilizaron las lámparas y se encontraron por piso las siguientes: 14 en el primero, 22 en el segundo y 12 en cada uno de los pisos 3 y 4. Con base en lo anterior, se mantiene la diferencia señalada en el hallazgo comunicado.

- Ítem 11.08 “Suministro e instalación de loseta de cemento cuadrado Alfa 30x30 en patio centra”, en su respuesta manifiestan que este elemento se encuentra instalado en “(...) la entrada de la edificación, escaleras y zona de acceso, así como en el patio ubicado en el primer piso (...)”, se precisa que son los mismos espacios verificados y medidos por este ente de control, que posteriormente fueron calculados, arrojando la diferencia comunicada. Por tanto, dicho argumento no desvirtúa lo comunicado y se mantiene la cantidad señalada.
- Ítems 11.13 “Suministro e instalación enchape cerámica blanca en baños 30x40” y 11.14 “Suministro e instalación enchape cerámica blanca en pisos baños 30x30”, la entidad en su respuesta señala las cantidades en estos ítems corresponden respectivamente a los muros y pisos de “(...) los baños de administración y biblioteca en el primer piso, baños de galería y auditorio, así como el cuarto de aseo del segundo piso, baños de gerencia y oficinas del tercer y cuarto piso”, espacios que coinciden con los verificados y medidos por la CGR durante la visita. Teniendo en cuenta que lo argumentado por la entidad no desvirtúa las diferencias calculadas en los ítems mencionados, las mismas se mantienen en las cantidades indicadas.
- Ítem 11.17 “Ventana aluminio corrediza P.50- 20”, en su argumento la entidad indica que las ventanas fueron instaladas en “(...) los baños de (...) gerencia de cuarto y tercer piso, la del cuarto de sonido del segundo piso y las dos colocadas en la cocina de la biblioteca en el primer piso (...)”, argumento que no desvirtúa el hallazgo, porque no difiere con la cantidad de ventanas verificadas por la CGR, por tanto, la diferencia se mantiene.
- Ítem 11.19 “División metálica baño lámina acero inoxidable C.18”, la respuesta no modifica el hallazgo, debido a que la CGR realizó la medición de dichas divisiones evidenciadas en los baños que señala la entidad, como son los “(...) los baños de mujeres y hombres en el auditorio del segundo piso (...)”. Por tal razón, se mantiene la diferencia en el presente ítem.
- Ítem 11.26 “Puerta en melamina marco y hoja”, lo argumentado por la entidad no modifica lo evidenciado en visita y rectificado en los planos Nos. A-02³⁰, A-04³¹ y A-10³² de julio de 2022, utilizados durante la visita realizada por este ente de control, los cuales fueron aportados por el contratista de obra, en donde se contabilizaron por piso la siguiente cantidad de puertas: Primer piso =4 un, segundo piso =17 un, tercero y cuarto piso =12 un, para un total de 33 puertas. Por consiguiente, se mantiene la diferencia como fue comunicada.

³⁰ Contiene planta del primer piso.

³¹ Contiene planta del tercer y cuarto piso.

³² Contiene planta de acabados del segundo piso.

- Ítem NP7 “Suministro e instalación enchape cerámica blanca en baños 30x40”, de acuerdo a lo manifestado por la entidad corresponde “(...) al enchape colocado en los filos en las columnas de los baños (...)”, verificando los planos Nos. A-02³³, A-04³⁴ y A-10³⁵ de julio de 2022, utilizados en el sitio, los cuales fueron aportados por el contratista de obra, se contabilizan 68,82 MI, por lo cual disminuye la diferencia.
- 3. En lo concerniente a pago de ítems no debidos, respecto al ítem 10.5.3 “Ingeniería de proyectos”, con el propósito de desvirtuar la diferencia plasmada en el hallazgo, la entidad argumenta que realizaron la revisión de los planos entregados por el contratante, y que lo realizó “(...) un técnico en mecánica de aire acondicionado y refrigeración, profesional que no fue propuesto por el contratista en la oferta inicial (...)”, argumento que no es procedente, debido a que no era una obligación contractual realizar dicha actividad de revisión, en la cual fuera concertado y/o pactado una contraprestación o pago por tal concepto, de igual forma, no se evidencia documento que soporte modificación que incluya la mencionada actividad. En consecuencia, se mantiene la diferencia establecida en este ítem.
- 4. Respecto a las debilidades en la gestión de la interventoría y supervisión, en su respuesta la entidad argumenta que documentos tales como “(...) evidencia fotográfica, con memorias de medición y cuantificación de obras (...) dan fe de que no se autorizó pago que no estuviera sustentado en la realidad de las obras ejecutadas”, al respecto la CGR precisa que al quedar en evidencia pegos o uniones en mal estado de la alfombra, pañete y estuco fisurados, lavamanos empotrados en muebles y dimensiones internas que no cumplen con la normativa en baños de discapacitados, colige que los procedimientos constructivos realizados por el contratista de obra para garantizar la calidad de los elementos instalados y/o construidos, no fue eficaz; aunado a lo anterior, se pagaron mayores cantidades de obra a las realmente ejecutadas, lo que conlleva a debilidades en la gestión de la interventoría y supervisión, por falta de control y seguimiento al contrato de obra, en cuanto se validaron y suscribieron actas de recibo parcial y final y documentos para la aprobación de los pagos al contratista de obra, sin el cumplimiento del deber de garantizar que la calidad y cantidad de las obras correspondiera con lo físicamente construido y con lo pactado contractualmente. En consonancia con lo expuesto, el hallazgo en este acápite no se desvirtúa y se mantiene en los términos que fue comunicado.

En virtud de lo expuesto, lo observado por el equipo auditor se valida como hallazgo en los términos señalados y se mantiene con las incidencias en que fue comunicado.

Hallazgo No 3 Contrato de obra No. 101 de 2022 derivado del Contrato Específico No. 2210652 de 2021 (IP) y (D)

El artículo 209 de la Constitución Política establece los principios de la función administrativa.

El artículo 3 de la Ley 489 de 1998, señala los principios de la función administrativa.

El artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020, señala los principios de la vigilancia y el control fiscal.

³³ Contiene planta del primer piso.

³⁴ Contiene planta del tercer y cuarto piso.

³⁵ Contiene planta de acabados del segundo piso.

La Ley 1474 de 2011, estipula en los artículos 83 y 84 la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos a través de supervisor o interventor, así como sus facultades y deberes.

La Ley 1150 de 2007, en su artículo 13 indica: *“Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. (...)”*

ENTerritorio, en calidad de mandatario del DNP, en virtud del Contrato interadministrativo de Mandato DNP No. 877 – ENTerritorio No. 221009³⁶, suscribió el Contrato Específico No. 2210652, derivado del Pacto funcional Cesar – La Guajira³⁷, con el municipio de Pueblo Bello – Cesar, el 13 de octubre de 2021, con el objeto de *“(...) destinar recursos del Fondo Regional para los Pactos Territoriales y los demás que se requieran para la cofinanciación del proyecto “Construcción del parque recreacional - cancha de futbol - obras de urbanismo y biosaludables del barrio Yovanny Soto ubicado en el municipio de Pueblo Bello, departamento del Cesar (...)”*, por un valor de \$5.706.873.809³⁸ y un plazo de ejecución de nueve (9) meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, que no podrá exceder el 05 de octubre de 2022; sin embargo, presentó prorrogas que extendieron el plazo de ejecución hasta el 23 de agosto de 2023.

La cláusula cuarta del Contrato Específico citado, señala:

“(...) OBLIGACIONES DE LAS PARTES (...)”
“(...) 1. OBLIGACIONES DE ENTerritorio: (...)”

“(...) 1.2 Hacer seguimiento administrativo y financiero a la transferencia de los recursos realizadas a la entidad ejecutora y efectuar la supervisión tal y como se señala en las cláusulas respectivas del contrato específico y el Reglamento Operativo del Contrato Interadministrativo de Mandato (...)”.

Adicionalmente, la cláusula séptima determinó en el marco de los mecanismos de seguimiento a la ejecución de los recursos que *“(...) se constituirá un Comité Operativo y de Seguimiento que está conformado por: i) Gerente Nacional de Pactos Territoriales o quien este designe, ii) Gerente del Fondo Regional para los Pactos Territoriales o quien este designe; iii) alcalde del municipio de Pueblo Bello o quien este designe. (...)”*

El Comité Operativo y de Seguimiento ejercerá las siguientes funciones:

“(...) 2. Realizar un seguimiento periódico a la ejecución del contrato (...) 3. Realizar recomendaciones que se consideren necesarias para garantizar la ejecución del objeto contractual y las obligaciones de las partes en el contrato y verificar la implementación de mecanismos que permitan realizar seguimiento a los recursos. (...) 5. Las demás que sean necesarias para adelantar el seguimiento administrativo y financiero al contrato.”

La cláusula octava del contrato estipuló los responsables de la supervisión y control, así como los mecanismos para realizar seguimiento administrativo y financiero así:

³⁶ El 15 de septiembre de 2021 el DNP y ENTerritorio suscribieron el Contrato Interadministrativo de Mandato que tiene por objeto conferir mandato a ENTerritorio *“(...) para realizar la administración y operación del Fondo Regional para los Contratos Plan / Pactos Territoriales con los recursos que ingresen a este y los demás que le sean transferidos”*, con un plazo de ejecución hasta el 15 de noviembre de 2025.

³⁷ El Pacto Territorial Cesar – La Guajira se suscribió el 14 de enero de 2021 con el objeto de *“Articular entre la Nación y los departamentos de Cesar y La Guajira las políticas, planes y programas orientados a promover el potencial del territorio, que contribuyan a la superación de la pobreza, el fortalecimiento institucional de las autoridades territoriales y el desarrollo socioeconómico de las comunidades”*.

³⁸ De los cuales \$5.600.000.000 son aportes del DNP y \$106.873.809 recursos del municipio de Pueblo Bello.

“La supervisión administrativa del Contrato Específico estará a cargo del Gerente del Fondo Regional para los Pactos Territoriales, quien contará con el apoyo de los profesionales que sean designados para apoyar la supervisión del contrato. (...).

Así mismo, a través del Gerente del Fondo Regional para los Pactos Territoriales, sus coordinadores y su equipo de trabajo se implementarán los mecanismos que permitan realizar seguimiento administrativo y financiero a las transferencias, los cuales son: i) Reuniones de seguimiento; ii) Comités Operativos y de Seguimiento; iii) Verificación del cumplimiento de requisitos definidos en el contrato para el desembolso de los recursos; iv) Requerimientos por incumplimiento de compromisos; v) Visitas realizadas por los profesionales técnicos del Fondo; vi) Informes mensuales de seguimiento entregados por la supervisión de la Entidad Ejecutora (...)”

El Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio MGG-02 de abril 30 de 2022 Versión 01, en el capítulo cuarto que se refiere a la supervisión, numeral 18 “*Funciones generales del supervisor*”, estipula:

“

1. *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 ENTERRITORIO. 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.*
2. *Conocer el contrato objeto de supervisión, las obligaciones a cargo del Contratista, del Interventor y de ENTERRITORIO; los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan las obligaciones generales y específicos de los mismos. (...).*
16. *Revisar que las solicitudes de desembolso generadas por la ejecución de los contratos cumplan con los requerimientos para pago y dar visto bueno para el desembolso.*
- (...).
24. *Exigir la calidad de los bienes o servicios adquiridos por ENTERRITORIO, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias”.*

En el numeral 21 se señalaron las funciones por parte del supervisor de control presupuestal y gestión de pagos, en los siguientes términos:

“(...) 4. Revisar y darles visto bueno a las solicitudes de desembolso, gestionando los trámites necesarios al interior de ENTERRITORIO para la generación de los pagos respectivos”.

En el numeral 23 del mencionado manual, se incluyen competencias especiales para los gerentes de unidad en materia de supervisión, en el que señalan que “*Todos los Gerentes de Grupo de ENTERRITORIO podrán ser designados como supervisores de contratos de funcionamiento y/o contratación derivada, en consecuencia, deberán cumplir y atender las obligaciones y facultades de que trata el presente documento*”.

El municipio de Pueblo Bello - Cesar, suscribió el 07 de marzo de 2022 con el Consorcio PaCa Yovanny Soto 2021 con NIT No. 901556966-4³⁹ el contrato de obra No. 101 de 2022 cuyo objeto es la “*CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE RECREACIONAL- CANCHA DE FUTBOL - OBRAS DE URBANISMO Y BIOSALUDABLES DEL BARRIO YOVANNY SOTO UBICADO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLO BELLO, DEPARTAMENTO DEL CESAR*”, por un valor inicial de \$5.343.168.326.67 y un plazo de ejecución inicial

³⁹ Representado legalmente por la persona natural identificada con C.C. No. 49.795.006

de seis (6) meses⁴⁰ contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se surtió el 19 de mayo de 2022.

Entre las obligaciones de carácter general del contratista, pactadas en la cláusula séptima del contrato, se encuentra la de “(...) Cumplir con lo pactado en el contrato (...) ofreciendo las mejores condiciones de calidad, ejecutándolo oportuna e idóneamente (...) evitando dilaciones”.

Entre las obligaciones específicas, pactadas en la misma cláusula, se señalan:

“a) Realizar los tipos y las cantidades de obra contempladas en el presupuesto oficial y estimadas por el Municipio, a los precios unitarios fijos ofrecidos en su propuesta económica.

(...)

h) Garantizar la buena calidad de los materiales, insumos y elementos utilizados para el cumplimiento del contrato.

(...)

x) Cumplir con la totalidad de los alcances descritos en el pliego de las condiciones y sus anexos, que hacen parte integral del contrato de obra”.

Las obligaciones del contratante, municipio de Pueblo Bello, establecidas en la cláusula novena del contrato, son, entre otras:

“

a) Velar por el cumplimiento de todas las cláusulas contractuales.

b) Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato.

c) Realizar los pagos al contratista acorde con la cláusula de forma de pago, previo recibo a satisfacción por parte del interventor.

(...)

e) Exigir la calidad del servicio objeto del contrato.

(...)

j) Cumplir y hacer cumplir las condiciones pactadas en el contrato y en los documentos que de él forman parte.

k) Ejercer la supervisión general del contrato”.

En lo concerniente al seguimiento y control del contrato, la cláusula veinticuatro determina: “(...) La supervisión será ejercida por el secretario de Planeación del Municipio, el cual se apoyará en los informes correspondientes presentados por el interventor. Este tiene la obligación de ejercer el control y vigilancia, conocer, consultar y aplicar la documentación del contrato de interventoría externa, la organización y disposiciones normativas que regulan la materia”.

El numeral 3 de dicha cláusula, se establecen las funciones técnicas del supervisor, entre las cuales se encuentran:

“

A. Supervisar que el interventor exija al contratista el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas vigentes y demás documentos requeridos para el desarrollo del contrato.

B. Hacer seguimiento continuo de acuerdo a la información del interventor del cumplimiento del cronograma y flujo de inversión del contrato”.

⁴⁰ Prorrogado a 8 meses, debido a la suspensión No. 1 del 24 de mayo de 2022, con reinicio el 14 de septiembre de 2022, acta de suspensión No. 2 con fecha del 06 de marzo de 2023 y reinicio el 27 de marzo de 2023 y una prórroga de 60 días calendario.

Agregan en el numeral 3 de la cláusula veinticuatro, las funciones financieras del supervisor, entre ellas, *“Revisar y dar el visto bueno a las solicitudes de desembolso”*.

Adicionalmente, en la cláusula veinticinco, se señala acerca de la interventoría: *“(…) Una vez legalizado el contrato, el Municipio de Pueblo Bello Cesar, designará y/o contratará un interventor, quien tendrá la facultad de inspeccionar en cualquier tiempo, el cumplimiento y desarrollo del contrato de obra, incluyendo las especificaciones técnicas, así como la calidad de la obra e igualmente velar por el estricto cumplimiento de su objeto. El interventor ejercerá funciones de supervisión, control, vigilancia técnica, administrativa y financiera del contrato”*.

En cuanto a las obligaciones del interventor, incluyen, entre otras, *“(…) verificar la calidad de las obras, medir y aprobar todo el ítem terminado satisfactoriamente, según las especificaciones y planos constructivos. (…)”*.

El Municipio de Pueblo Bello Cesar, en cumplimiento con lo dispuesto en la cláusula veinticinco del contrato No. 101 de 2022, suscribió el 04 de abril de 2022, el contrato No. 105-2022 con el Consorcio INTERV.PCO 22 con NIT No. 901.579.506-9⁴¹, con el objeto de realizar *“Interventoría técnica, administrativa y financiera para la construcción del parque recreacional – cancha de futbol – obras de urbanismo y biosaludables del barrio Yovanny Soto ubicado en el municipio de Pueblo Bello, departamento del Cesar (…)”*, por un valor inicial de \$363.482.239.97 y un plazo inicial de seis (6) meses⁴² contados a partir de la firma del acta de inicio la cual se suscribió el 19 de mayo de 2022.

En cuanto a la inversión realizada en virtud del contrato No. 101 de 2022, el Municipio de Pueblo Bello Cesar, ha ejecutado a la fecha pagos al contratista por \$4.328.962.354⁴³ avalados por la citada interventoría y aprobados por el FRPT; el presente contrato fue asegurado con la póliza de garantía de seguros del estado S.A. No. 65-44-101210695 del 19 de mayo de 2022, cuyo amparo de estabilidad y calidad de la obra se encuentra vigente hasta el 19 de noviembre de 2027, sin contar con la actualización de la misma de conformidad con el acta de recibo final de obra, la cual se suscribió el 28 de mayo de 2023. Cabe señalar, que dicha actualización de la póliza no fue aportada por la entidad auditada.

Por otra parte, la obra se encuentra terminada y presenta un porcentaje de avance físico del 95%, de conformidad con el acta de recibo final a satisfacción, suscrita el 28 de mayo de 2023. El anterior porcentaje, de acuerdo con lo plasmado en la referida acta, es porque *“las lámparas LED que tienen que ir ubicadas en los mástiles en cada esquina de la cancha no llegaron para la fecha, el contratista nos informó que cuando pidieron estas lámparas, la empresa que las distribuye argumentó que no tenían estos productos en el país, y por ese motivo se retardó la instalación de estas”*.

De la evaluación a los soportes suministrados por ENTerritorio y resultado de la visita in situ practicada por la CGR del 17 al 20 de octubre de 2023, se observaron deficiencias en la ejecución y seguimiento de la obra, así:

1. Diferencia de cantidades de obra

⁴¹ Su representante legal es la persona natural identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.065.856.864.

⁴² Plazo final de ejecución de 12 meses y 9 días y acta de terminación de mayo 29 de 2023.

⁴³ Mediante los comprobantes de egreso No. 2022.CEN.01.002060 del 30 de diciembre de 2022, No. 2023.CEN.01.000359 del 18 de abril de 2023, No. 2023.CEN.01.000604 del 25 de mayo de 2023 y No. 2023.CEN.01.001098 del 15 de agosto de 2023. Se precisa que la verificación in situ realizada por la CGR entre el 2 y el 6 de octubre de 2023, se limitó a las actividades pagadas mediante los comprobantes relacionados. Los saldos pendientes corresponden a actividades no verificadas.

Al revisar las medidas tomadas en el sitio de la obra durante la visita efectuada por la CGR y confrontarlas con las cantidades pagadas, se encontró una diferencia de cantidades en obra por \$31.559.333,68, así:

Tabla 12
Diferencia Cantidades de Obra

CANTIDADES APROBADAS Y PAGADAS ACTA No. 4 (19/07/2023)					VERIFICACIÓN IN SITU	DIFERENCIA CALCULADA		OBSERVACIÓN
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UN.	CANT.	VR. UNIT.	CANT.	CANT.	VR. TOTAL (\$)	
3	GRADERÍAS Y ESTRUCTURAS							
3.12	CONCRETO DE 4000 = (28MPA) PSI PARA PLACA MACIZA DE ASIENTOS GRADERÍAS	M2	379,05	172.763	291,03	88,02	15.206.486,96	
5	INSTALACIONES HIDROSANITARIAS							
5.06	VALVULA CIERRE RAPIDO 3/4"	UN	30	40.819	6	24,00	979.656,00	
7.03	LOSETA DE CEMENTO COLOR AMARILLA, LISA - (40X40X6). TIPO IDU PEATONAL EXP 06 MTS JUNTA PERDIDA CON ARENA DE BASE ESP 0,05 MTS	M2	393,9	109.837	362,00	31,90	3.503.592,35	
7.06	SUMINISTRO Y SIEMBRA DE ARBOL NATIVO L=1.5 MTS (incluye Excavación)	UN	14	154.023	12,00	2,00	308.046,00	Se evidenciaron dos árboles que no pegaron, por tanto, no se contabilizan
7.08	LOSETA PEATONAL EN CONCRETO 3500PSI PEATONAL E= 06 MTS	M2	8,75	64.651	2,43	6,32	408.613,72	
7.17	CERRAMIENTO PERIMETRAL PARA ZONAS DE JUEGOS INFANTILES	ML	83,2	260.807	76,88	6,32	1.648.300,24	
9	ENCHAPES Y ACCESORIOS							
9.01	ENCHAPE CERÁMICA 25 X 30 MTS BAÑOS	M2	210,36	64.695	176,02	34,34	2.221.715,26	
VALOR COSTOS DIRECTOS							24.276.410,52	
VALOR COSTOS INDIRECTOS							7.282.923,16	
ADMINISTRACIÓN		24%					5.826.338,53	
IMPREVISTOS		1%					242.764,11	
UTILIDAD		5%					1.213.820,53	
VALOR TOTAL DIFERENCIA DE OBRA							31.559.333,68	

Fuente: Visita CGR

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Adicionalmente a lo expuesto, en la vista realizada por la CGR, se evidenciaron otras deficiencias en la obra:

- Fisuras en muros
- Push de un orinal dañado
- Grietas y fisuras en el bordillo prefabricado trapezoidal
- Hormigueros en vigas, placa y cárcamo
- Fuga en manguera de un sanitario
- Enchape fisurado
- Oxidación en bancas y cerramiento en el área de juegos infantiles y platinas soporte de baranda.

En registro fotográfico se muestra las deficiencias señaladas:

Fisuras en muros	
	
Fuga en manguera de un sanitario	Enchape fisurado
	
Grietas y/o fisuras en el bordillo prefabricado trapezoidal	
	
Hormigueros en vigas	
	

Hormigueros en la placa



Hormigueros en cárcamo



Oxidación en bancas y cerramiento en el área de juegos infantiles y platinas soporte de baranda



Aspectos que, al momento de la visita, no representan afectación estructural de los elementos señalados; no obstante, la infiltración de agentes atmosféricos a través de estos defectos (fisuras y hormigueros) genera afectación y consecuentemente disminución de la durabilidad de los elementos en mención. Así mismo, de no controlarse la oxidación en los elementos señalados, de igual forma con la exposición permanente al medio ambiente, por estar a la intemperie, puede conllevar a procesos corrosivos que generan pérdida de magnitud y deterioro de dichos elementos.

2. Debilidades en la gestión de la interventoría y supervisión

Se evidenciaron debilidades en la gestión de la interventoría en el seguimiento y control técnico del desarrollo de las obras objeto del contrato, debido a que se aprobaron y suscribieron actas de recibo parcial y se autorizaron pagos al contratista de obra con faltantes de cantidades; incumpliendo la obligación de garantizar que estas se encuentren acordes con las condiciones pactadas contractualmente. Así mismo, estos hechos reflejan, que el contratista realizó y cobró actividades sin el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato No. 101 de 2022.

De igual forma, se evidencia debilidades en la supervisión ejercida por la entidad ejecutora, municipio de Pueblo Bello departamento del Cesar, por cuanto se validaron los pagos al contratista por \$ 31.559.334 sin verificar el cumplimiento de los requisitos para el mismo. Lo anterior en consonancia con las obligaciones precitadas asumidas contractualmente y de la normativa y manuales aplicables, además del incumplimiento de los principios de la función administrativa.

Los hechos descritos, evidencian debilidades en el control a la ejecución de la obra por parte de la interventoría y seguimiento por parte de la supervisión de la entidad ejecutora, situaciones que han generado pagos por actividades no ejecutadas por valor de \$31.559.334.

La situación descrita conllevó al pago de \$\$\$31.559.334 que se traduce en un posible daño al patrimonio público en los términos establecidos en Ley 610 de 2000, por lo que se solicitará la apertura de una indagación preliminar y presunta incidencia disciplinaria al tenor de lo contemplado en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Respuestas recibidas

Respuesta de ENTerritorio

Con oficio Radicado No. 20232900173591 del 20 de noviembre del 2023, la Gerente General de ENTerritorio dio contestación los siguientes términos:

“(…) Con el fin de atender el requerimiento del asunto, la presente comunicación se divide en dos partes; la primera, presenta el marco normativo y de orden contractual de la competencia que le asiste al Departamento Nacional de Planeación y el Fondo Regional para los Pactos Territoriales - FRPT, respecto del seguimiento administrativo y financiero a las transferencias que se realicen a las entidades ejecutoras; la segunda consiste en precisiones y respuesta sobre los aspectos que han sido objeto de observación por parte del equipo auditor (…)

Considerando la naturaleza de la observación que ha formulado el Ente de Control, es necesario tener en cuenta lo indicado en los puntos 2. Precisiones sobre la competencia del Departamento Nacional de Planeación- DNP y 4. Alcance de la Responsabilidad de ENTerritorio en el marco de sus competencias legales, pues la supervisión de los proyectos a ejecutar por las Entidades que han sido designadas como Ejecutoras, no radica en cabeza del DNP ni de ENTerritorio. En este sentido, y con fundamento en la normatividad aplicable a los Contratos Específicos, la supervisión de orden técnico radica, para el caso concreto, en cabeza del Municipio de Pueblo Bello – Departamento del Cesar, al ser dicha Entidad la designada como ejecutora del Contrato Específico No. 069-22106525.

En lo que refiere al seguimiento a cargo de ENTerritorio, en su calidad de administrador y operador del Fondo Regional para los Pactos Territoriales, sobre el Contrato Específico No. 069-2210652, para la cofinanciación del proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE RECREACIONAL- CANCHA DE FUTBOL - OBRAS DE URBANISMO Y BIOSALUDABLES DEL BARRIO YOVANNY SOTO UBICADO EN EL MUNICIPIO DE

PUEBLO BELLO, DEPARTAMENTO DEL CESAR", en virtud de la supervisión administrativa y financiera de los recursos y el seguimiento de estos, es importante señalar que la misma se circunscribe en el marco de lo previsto al Reglamento Operativo del FRPT y al Contrato Específico.

1. Comités Operativos y de Seguimiento

(...) Ahora bien, mediante las disposiciones contenidas en el Contrato Específico No. 069-2210652, se encuentra establecido este mecanismo de seguimiento en la CLÁUSULA SÉPTIMA – MECANISMO DE SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE RECURSOS. Así, en cumplimiento de lo establecido en el Contrato Específico, se desarrollaron siete (7) comités operativos y de seguimiento, los cuales se relacionan a continuación: ...)

2. Actas de visitas realizadas

(...) Las visitas realizadas para el Contrato Específico No. 069-2210652, se relacionan a continuación: (...)

3. Correos electrónicos de seguimiento (...)

4. Informes mensuales de seguimiento.

El equipo del FRPT, realizó la verificación de los informes mensuales remitidos por el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre, en su calidad de Entidad Ejecutora del Contrato Específico No. 069-2210652, los cuales están aprobados por el supervisor del Contrato por parte del Ejecutor, y estos documentos que se encuentran en el repositorio entregado al Ente de Control, en un requerimiento previo y que se relacionan a continuación:(...)

5. Transferencias realizadas a la entidad ejecutora

(...) de acuerdo a la información reportada y validada por la entidad ejecutora para la acreditación de la condición de giro, ENTerritorio procedió a realizar los desembolsos como se señala a continuación: (...)

En consonancia con lo dicho, se reitera que el FRPT, no tiene ninguna competencia o injerencia en el funcionamiento, operación ni mantenimiento frente a las obras de Construcción del parque recreacional- cancha de futbol - obras de urbanismo y biosaludables del barrio Yovanny soto ubicado en el municipio de Pueblo Bello, departamento del Cesar, puesto que esto corresponde por competencia a la Entidad Ejecutora. Así mismo, es preciso indicar que ENTerritorio, como administrador del FRPT, no tiene competencia para realizar ningún acompañamiento posterior a la finalización del proyecto, teniendo en cuenta que esta excede sus obligaciones en el marco del contrato de mandato y dada la naturaleza del contrato específico como un contrato de transferencia de recursos, cuyo objeto se agota con los desembolsos realizados en atención a la información presentada y certificada por la entidad ejecutora. (...)

Sobre este escenario, es relevante mencionar que por parte de ENTerritorio, en su condición de mandatario y actual administrador y operador del FRPT, no goza de competencia ni ejerce avales u aprobaciones frente a los pagos que se realizan por parte de la Entidad Ejecutora, es decir, el Municipio de Pueblo Bello - Departamento del Cesar, en favor de sus contratistas derivados. En este punto se reitera que en tanto el Contrato Específico es un contrato de financiación, la supervisión administrativa del mismo se circunscribe a recibir y autorizar las solicitudes de transferencias de la Entidad Ejecutora, para el caso concreto el Municipio de Pueblo Bello - Departamento del Cesar, con base en el resultado que arrojen los mecanismos de seguimiento establecidos en el Contrato Específico No. 069-2210652. En todo caso es responsabilidad de la Entidad Ejecutora, la ejecución de los proyectos objeto de financiación, así como de la interventoría o supervisión que se asigne para garantizar su cumplimiento en las condiciones pactadas.

En virtud de los argumentos expuestos, consideramos que hemos demostrado a nivel legal, contractual y probatorio la debida diligencia del Fondo Regional para los Pactos Territoriales en la supervisión administrativa del Contrato Específico No. 069-2210652. (...)"

6. Traslado de observaciones realizadas por la comisión auditora

ENTerritorio, actuando en nombre y representación del DNP, en su calidad de administrador del FRPT, procedió a dar traslado al Municipio de Pueblo Bello - Departamento del Cesar, en función de las competencias que le asisten como Entidad Ejecutora, frente a las observaciones presentadas en el Contrato de Obra No. 101 de 2022, por parte del equipo auditor a través del requerimiento C.G.R. No. 2023EE0199160 del 10 de noviembre de 2023 / ENTerritorio No. 20234300379082 del 10 de noviembre de 2023.

Para tal efecto, mediante correo electrónico del 11 de noviembre de 2023, se corrió traslado a la Entidad Ejecutora del mencionado documento para pronunciarse respecto a lo evidenciado, toda vez que el Ejecutor, es quien ostenta la competencia para rendir las explicaciones correspondientes con relación a la ejecución de la obra e interventoría, respecto a las observaciones presentadas por la Comisión auditora, considerando su responsabilidad de realizar la vigilancia y el control de la ejecución contractual en cuanto a los aspectos técnicos, jurídicos y financieros de los recursos destinados para contratar obra e interventoría.

Con ocasión del traslado de las observaciones, es preciso indicar que el Municipio de Pueblo Bello - Departamento del Cesar, mediante el comunicado de fecha 17 de noviembre de 2023, en respuesta al traslado previamente surtido por parte de ENTerritorio, indicó lo siguiente:

“(…) Una vez analizado el informe emitido por su entidad con relación a la auditoria adelanta al proyecto de obra cuyo es: CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE RECREACIONAL – CANCHA DE FUTBOL – OBRAS DE URBANISMO Y BIOSALUDABLES DEL BARRIO YOVANNY SOTO UBICADO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLO BELLO, DEPARTAMENTO DEL CESAR. Nos permitidos solicitar muy respetuosamente conceda un término adicional con la finalidad de realizar la consolidación de información necesaria para desvirtuar lo observado en dicha auditoria.

Nuestra entidad territorial en estos momentos se encuentra atendiendo una Auditoría Financiera y de Gestión adelantada por la Contraloría General del Departamento del Cesar, la cual puede ser verificada teniendo en cuenta que es de su conocimiento y a su vez se encuentra en proceso de empalme con la administración entrante, lo cual a (sic) dificultado el proceso de revisión, consolidación y respuesta a sus observaciones. por tal motivo solicito su colaboración y la extensión en el plazo y así realizar la justificación soportada y documentada sobre estas observaciones”.

Respuesta del ente ejecutor – municipio de Pueblo Bello

De acuerdo con la respuesta al hallazgo por parte de ENTerritorio, remitida el 20 de noviembre de 2023, la entidad contratante solicitó prórroga el 17 de noviembre de 2023 para “(…) realizar la consolidación de información necesaria para desvirtuar lo observado en dicha auditoria”, se precisa que, la CGR conoció de la solicitud de prórroga al vencimiento del plazo otorgado. Posteriormente, la respuesta proyectada por el municipio de Pueblo Bello fue allegada a la comisión auditora de manera extemporánea en los siguientes términos:

“(…) de acuerdo a lo contenido en el escrito de observaciones, y una vez conocido éste, se procedió a realizar la correspondiente verificación en el sitio de la obra por parte de la administración, contratista e interventoría, donde se pudo evidenciar que efectivamente existían dichas diferencias en las cantidades de obra ejecutadas.

Es por ello, y atendiendo que existen saldos por pagar al contratista, que se procedió a la suscripción del Acta Modificatoria No 2 de fecha 15 de mayo de 2023 en la cual, se establecieron las menores cantidades de obra actualizadas, conforme a los hallazgos detectados por parte del ente de control. Los valores que habían sido cancelados al contratista, al existir el acta modificatoria correspondiente, serán descontados del saldo pendiente por pagar a éste, desvirtuándose de esta forma el daño patrimonial al Estado, planteado en el escrito de observaciones por parte de la CGR.

Por otra parte, y con relación a las otras deficiencias de obra como fisuras en muros, puff de un orinal dañado, grietas y fisuras en el bordillo prefabricado trapezoidal, hormigueros en vigas, placa y cárcamo, fuga en manguera de un sanitario, enchape fisurado, oxidación en bancas y cerramiento en el área de juegos infantiles y platinas soporte de baranda, el consorcio una vez efectuado el requerimiento hecho por la administración municipal producto de las observaciones formuladas por el equipo auditor, y obrando conforme a las obligaciones contractuales entre ellas la de garantizar el normal funcionamiento de la obra y responder por la estabilidad de ésta; informó que procederá a corregir estas y evitar el deterioro prematuro de la obra.

Estas acciones correctivas se iniciarán a partir del 20 de noviembre del 2023 y deberán terminarse en el curso de 24 de noviembre del 2023 aproximadamente. Con base en lo anterior, solicitamos que sea levantada esta observación, máxime cuando existe el compromiso tanto por parte de la administración como del contratista, a efectos de ejecutar obras correctivas detectadas por parte de la CGR. También se debe tener en cuenta que el contrato aún no se encuentra liquidado y existe un saldo por pagar al Contratista, del cual serán descontadas las mayores cantidades de obra conforme al acta modificatoria No 2 en la cual se disminuyeron dichas cantidades de acuerdo a la medición realizada y verificada por parte de la supervisión e interventoría”.

Análisis de las respuestas

ENTerritorio emite respuesta a lo observado por la CGR la cual se dispuso en dos partes, la primera presentó el marco normativo y contractual de la competencia del DNP y el FRPT, respecto del seguimiento administrativo y financiero a las transferencias que se realicen a las entidades ejecutoras; y la segunda, brindó una contestación a los aspectos que fueron objeto de reproche por parte del equipo auditor.

En lo correspondiente a la primera parte, la Gerencia del FRPT, indica la competencia del DNP y el FRPT en la transferencia de recursos a las entidades ejecutoras, expone sobre los antecedentes normativos de los contratos Plan y Pactos territoriales, las obligaciones contraídas por el DNP y ENTerritorio por la suscripción del Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009, realiza precisiones sobre la competencia del FRPT y de las entidades ejecutoras en los proyectos de inversión, en lo que es preciso indicar que la CGR tiene conocimiento de las responsabilidades y/o funciones y disposiciones que tiene el DNP, ENTerritorio y el FRPT.

Por otro lado, en lo concerniente al numeral II de la respuesta por parte de ENTerritorio presenta los mecanismos de seguimiento administrativo en los que participó, relacionando Comités operativos, actas de visita, correos electrónicos, informes mensuales. Sin embargo, conforme a los soportes allegados, se presentan deficiencias en los mismos, que no dan cuenta del debido seguimiento y control.

A continuación, ENTerritorio relaciona los desembolsos y documentos que los soportaron, para resaltar que no tiene competencia en el funcionamiento, operación y mantenimiento de las obras y reitera que no tiene competencia, ni determina avales o aprobaciones con respecto a los pagos que realiza la entidad ejecutora, pues ENTerritorio únicamente realiza seguimiento financiero y administrativo a la ejecución de los recursos. Al respecto la CGR refiere que deben atender debidamente la ejecución de los recursos que se transfieren a las entidades ejecutoras, y velar por el adecuado uso de los mismos para los fines determinados en los contratos específicos que suscriben con las entidades ejecutoras, ya que en su manual operativo se establece que la coordinación técnica dentro del seguimiento a los recursos, es la responsable de: “(...) *planear, organizar, dirigir, controlar y*

hacer seguimiento a las operaciones técnicas realizadas por el FRPT en el marco del Contrato Interadministrativo de Mandato.

Y que, dentro de esta coordinación técnica, la entidad es responsable de: *“Verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos que sean necesarios acreditar como condición previa para efectuar pagos, desembolsos, liquidaciones y deducciones a que haya lugar con ocasión de la suscripción de los contratos específicos (...)”*

En cuanto a los argumentos de la entidad ejecutora, en su respuesta confirma lo observado por la CGR referente a la diferencia de cantidades de obra calculadas producto de la visita realizada por este ente de control. Así mismo, hace alusión a un acta modificatoria suscrita en mayo de 2023, en donde manifiesta *“(...) se disminuyeron dichas cantidades (...)”*, afirmación que no es concordante con lo avalado, pactado y pagado en el consolidado del acta parcial No. 4 la cual fue suscrita el 19 de julio de 2023, fecha posterior al mencionado modificatorio, por el contratista de obra, la interventoría y la supervisión por parte del ente ejecutor, en este caso, el municipio de Pueblo Bello. En donde se evidenció al contrastar el mencionado modificatorio con las medidas tomadas en el sitio por este ente de control, que las cantidades eran menores en los ítems relacionados en el hallazgo.

Adicionalmente, el municipio agrega que *“(...) existen saldos por pagar al contratista (...)”* y que *“Los valores que habían sido cancelados al contratista (...) serán descontados del saldo pendiente por pagar a éste (...)”*, al respecto la CGR precisa que, a pesar del compromiso señalado, no allegan el respectivo soporte en donde se evidencie el cumplimiento del mismo, por tanto, es una mera expectativa.

Por otra parte, respecto a las deficiencias evidenciadas en la obra por parte del CGR, el municipio señala que el contratista de obra informó que *“(...) procederá a corregir estas y evitar el deterioro prematuro de la obra (...)”* e indica que *“Estas acciones correctivas se iniciarán a partir del 20 de noviembre del 2023 y deberán terminarse en el curso de 24 de noviembre del 2023 aproximadamente”*. Teniendo en cuenta que, a la fecha del presente análisis, no se ha cumplido el plazo para evidenciar el cumplimiento o no de este compromiso, se mantiene lo observado en este acápite en los términos comunicados.

Por lo anterior, se valida el hallazgo en los términos descritos.

Hallazgo No 4 Contrato No. MS-LP-002 derivado del Contrato Específico No. 2192527 de 2019 (F) y (D)

El artículo 209 de la Constitución Política establece los principios de la función administrativa.

El artículo 3 de la Ley 489 de 1998, señala los principios de la función administrativa.

El artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020, señala los principios de la vigilancia y el control fiscal.

La Ley 1474 de 2011, estipula en los artículos 83 y 84 la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos a través de supervisor o interventor, así como sus facultades y deberes.

La Ley 1150 de 2007, en su artículo 13 indica: *“Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. (...)”*

ENTerritorio, en calidad de mandatario del DNP, en virtud del Contrato interadministrativo de Mandato DNP No. 558 – ENTerritorio No. 219057⁴⁴, suscribió el Contrato Específico No. 2192527, derivado del Contrato Plan Boyacá⁴⁵, con el municipio de Sutamarchán⁴⁶ el 30 de diciembre de 2019, con el objeto de “(...) *destinar recursos del Fondo Regional para los Pactos Territoriales y los demás que se requieran para la financiación del proyecto “Mejoramiento de vías terciarias mediante la construcción de placa huella en la zona rural del municipio de Sutamarchán, Boyacá”*”, por un valor de \$5.643.719.681,86 y un plazo de ejecución de once (11) meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento; sin embargo, presentó modificaciones que extendieron el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2021.

La cláusula cuarta del Contrato Específico citado, señala:

“(…)OBLIGACIONES DE LAS PARTES (…)

1. OBLIGACIONES DE ENTerritorio:

(…).

1.2 *Hacer seguimiento administrativo y financiero a la transferencia de los recursos realizadas a la entidad ejecutora y efectuar la supervisión tal y como se señala en las cláusulas respectivas del contrato específico y el Reglamento Operativo del Contrato Interadministrativo de Mandato”.*

Adicionalmente, la cláusula séptima determinó en el marco de los mecanismos de seguimiento a la ejecución de los recursos que “(...) *se constituirá un Comité Operativo y de Seguimiento que está conformado por: i) Gerente Nacional de Pactos Territoriales o quien este designe, ii) Gerente del Fondo Regional para los Pactos Territoriales o quien este designe; iii) Alcalde de Sutamarchán o quien este delegue.*

(…).

El Comité Operativo y de Seguimiento ejercerá las siguientes funciones:

(…).

2. *Realizar un seguimiento periódico a la ejecución del contrato, identificando los aspectos que generen dificultades, para plantear las sugerencias del caso, con sustento en el ejercicio realizado por la supervisión del contrato.*

(…).

5. *Las demás que sean necesarias para adelantar el seguimiento administrativo y financiero al contrato.”*

La cláusula octava del contrato estipuló los responsables de la supervisión y control, así como los mecanismos para realizar seguimiento administrativo y financiero así:

“La supervisión administrativa del Contrato Específico estará a cargo del Gerente del Fondo Regional para los Pactos Territoriales, quien contará con el apoyo de los profesionales que sean designados para apoyar la supervisión del contrato. (…).

⁴⁴ Contrato Interadministrativo de mandato suscrito el 24 de mayo de 2019 para la administración del Fondo Regional para Pactos Territoriales – FRPT, en cumplimiento del Título 13 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 740 de 2016, mediante el cual se crea dicho fondo con el objetivo de servir de mecanismo de gestión para facilitar la ejecución y el cumplimiento de los acuerdos, metas y resultados acordados en cada Contrato Plan y lograr la articulación y convergencia de recursos disponibles, así como el desarrollo de los proyectos de inversión previstos en los contratos específicos que se celebren.

⁴⁵ El Contrato plan Boyacá se suscribió el 10 de noviembre de 2012 con el objeto de “*Desarrollar capacidades y establecer condiciones para mejorar el ranking de competitividad territorial, generando conectividad para la promoción de la productividad en general, y ofreciendo calidad de vida especialmente en las zonas rurales para incentivar el arraigo y el empleo de la población económicamente activa, en el entendido que esta labor abarca la generalidad del territorio y requiere de la integración y articulación de esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno*”.

⁴⁶ Persona jurídica de derecho público, identificada con el NIT No. 892.099.149-0.

Así mismo, a través del Gerente del Fondo Regional para los Pactos Territoriales, sus coordinadores y su equipo de trabajo se implementarán los mecanismos que permitan realizar seguimiento administrativo y financiero a las transferencias, los cuales son: i) Reuniones de seguimiento; ii) Comités Operativos y de Seguimiento; iii) Verificación del cumplimiento de requisitos definidos en el contrato para el desembolso de los recursos; iv) Requerimientos por incumplimiento de compromisos; v) Visitas realizadas por los profesionales técnicos del Fondo; vi) Informes mensuales de seguimiento entregados por la supervisión de la Entidad Ejecutora (...)

El Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio MMI002 de diciembre 27 de 2019 Versión 11, en el capítulo cuarto que se refiere a la supervisión, numeral 18 “*Funciones generales del supervisor*”, estipula:

“

1. *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 ENTERRITORIO. 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.*
2. *Conocer el contrato objeto de supervisión, las obligaciones a cargo del Contratista, del Interventor y de ENTERRITORIO; los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan las obligaciones generales y específicos de los mismos.*

(...).

16. *Revisar que las solicitudes de desembolso generadas por la ejecución de los contratos cumplan con los requerimientos para pago y dar visto bueno para el desembolso.*

(...).

24. *Exigir la calidad de los bienes o servicios adquiridos por ENTERRITORIO, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias”.*

En el numeral 20 del mismo Manual se establecieron las funciones técnicas por parte del supervisor, así:

“Durante la ejecución de los contratos objeto de supervisión

1. *Supervisar que el Interventor exija al Contratista el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas vigentes, así como lo establecido en las reglas de participación y demás documentos requeridos para el desarrollo del contrato”.*

En el numeral 21 se señalaron las funciones por parte del supervisor de control presupuestal y gestión de pagos, en los siguientes términos:

“(...).

4. *Revisar y darles visto bueno a las solicitudes de desembolso, gestionando los trámites necesarios al interior de ENTERRITORIO para la generación de los pagos respectivos”.*

En el numeral 23 del mencionado manual, se incluyen competencias especiales para los gerentes de unidad en materia de supervisión, en el que señalan que “*Todos los Gerentes de Grupo de ENTERRITORIO podrán ser designados como supervisores de contratos de funcionamiento y/o contratación derivada, en consecuencia, deberán cumplir y atender las obligaciones y facultades de que trata el presente documento*”.

En el Capítulo 2 “*Definición de los Tipos de Daños en Pavimentos Rígidos*” del Manual para la Inspección Visual de Pavimentos Rígidos del INVIAS suscrito en octubre de 2006, se define:

“2.3 DETERIOROS SUPERFICIALES

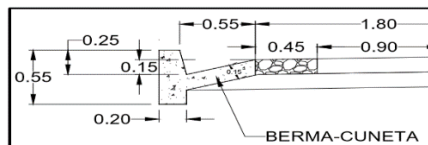
2.3.3 Desintegración (DI) Consiste en pérdida constante de agregado grueso en la superficie, debido a la progresiva desintegración de la superficie del pavimento por pérdida de material fino desprendido de matriz arena-cemento del concreto, provocando una superficie con pequeñas cavidades (...).

En el Capítulo 1 “Descripción del pavimento con placa-huella” de la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa-huella del INVIAS vigencia 2015, se señala: “1.2 Período de diseño. El diseño del pavimento consignado en la presente Guía prevé que éste pueda prestar condiciones de servicio adecuadas por un período no menor a veinte (20) años siendo, (...) la limpieza de las obras de drenaje y la rocería de las zonas laterales serían el único mantenimiento necesario”.

En el Capítulo 5 “Recomendaciones para el diseño del drenaje superficial de la vía” de la mencionada Guía, se indica:

“5.3.1 Berma – cuneta recomendada en la presente Guía

(...) La forma y las dimensiones de la berma-cuneta recomendada en la presente Guía se indican en la Figura 5.3



Profundidad máxima de la lámina de agua = 0.150 m.”

La alcaldía de Sutamarchán, suscribió el 25 de noviembre de 2020 con BYV INGENIERIA SAS con NIT No. 820.003.424-8⁴⁷ el contrato de obra No. MS-LP-002-2020 cuyo objeto es el “Mejoramiento de vías terciarias, mediante la construcción de placa huellas en zona rural del municipio de Sutamarchán, Boyacá”, por un valor inicial de \$4.977.831.490,07⁴⁸ y un plazo de ejecución inicial de seis (6) meses⁴⁹ contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se surtió el 14 de diciembre de 2020.

Entre las obligaciones generales del contratista, pactadas en la cláusula 9 del contrato, se encuentran:

“

1. Cumplir con las condiciones establecidas en los Documentos del Proceso de Contratación.
2. Desarrollar el objeto del contrato en las condiciones de calidad, oportunidad y obligaciones definidas en los Documentos del Proceso Contractual.
3. Garantizar la calidad de los bienes y servicios prestados, de acuerdo con el anexo técnico, pliego de condiciones y demás documentos de proceso.

(...).

⁴⁷ Representado legalmente por la persona natural identificada con C.C. No. 7.163.059.

⁴⁸ Adicionado en \$278.607.567 mediante adicional No. 1 del 03 de septiembre de 2021, para un valor final del contrato de \$5.256.439.057,07.

⁴⁹ Prorrogado mediante acta de suspensión No. 1 del 10 de mayo de 2021 hasta el 28 de mayo de 2021, suspensión No. 2 del 22 de junio de 2021 hasta el 21 de julio de 2021, acta de ampliación 001 a la suspensión No. 002 del 21 de julio de 2021 por veinte días, Acta de ampliación 002 a la suspensión No. 002 del 9 de agosto de 2021 por el término de 15 días, acta de ampliación 003 a la suspensión No. 002 del 23 de agosto de 2021 por 15 días y acta de adición en valor y plazo del 30 de agosto de 2021 hasta el 12 de diciembre de 2021.

6. *Acreditar el cumplimiento del factor de calidad ofrecido durante la fase de selección en los plazos acordados por la Entidad.*

(...).

16. *Las demás que se establecidas dentro de los estudios previos”.*

En la cláusula 10 se encuentran pactadas las “*Obligaciones Específicas del Contratista*”, entre estas:

“(...) 2) Entregar la obra con el cumplimiento de las especificaciones y características técnicas y la calidad establecida por la entidad dentro de la respectiva descripción técnica que hace parte integral del estudio previo (...). 13) Dentro del concepto de materiales, calidad de las obras y equipo, el contratista debe obligarse a: (...) b) Los materiales y demás elementos que el contratista utilice en la ejecución de la obra deberán ser de primera calidad en su género y adecuados al objeto que se les destina. (...) c) Las aprobaciones de EL MUNICIPIO a los materiales y elementos estipulados en esta cláusula y las inspecciones y pruebas de los materiales, no exonera a EL CONTRATISTA de su responsabilidad por la calidad de la obra, ni se la atenúa (...).”

Las obligaciones de la entidad, alcaldía de Sutamarchán, establecidas en la cláusula 12 del contrato, son, entre otras:

“

1. *Cumplir con las condiciones establecidas en los documentos del proceso de contratación.*
2. *Fijar un cronograma con el contratista para la ejecución del factor de calidad ofrecido en la etapa de selección que permita su implementación oportuna durante el desarrollo del contrato.*
3. *Pagar la remuneración por la ejecución de la obra en los términos pactados (...).”*

Por otra parte, la alcaldía de Sutamarchán suscribió el 25 de noviembre de 2020, el contrato No. MS-CM-001 de 2020 con el Consorcio Intersuta identificado con NIT No. 901.433.686-9⁵⁰, con el objeto de realizar “*Interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y social para el contrato de obra cuyo objeto es: “Mejoramiento de vías terciarias, mediante la construcción de placa huellas en zona rural del municipio de Sutamarchán – Boyacá”, por un valor inicial de \$347.055.260 y un plazo inicial de ocho (6) meses*⁵¹ contados a partir de la firma del acta de inicio, la cual se suscribió el 14 de diciembre de 2020.

En la cláusula segunda del mencionado contrato, se establecieron las obligaciones del interventor, en donde se destacan: “*(...) 11. Ejercer el seguimiento y control integral a la ejecución del contrato de obra referido en el objeto contractual, en la forma prevista en la ley 1474 de 2011, ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, Ley 1882 de 2018, decretos reglamentarios y manuales de contratación e interventoría del municipio los cuales el contratista seleccionado manifiesta conocer en su integralidad. (...) 18. Seguimiento y control de la calidad mediante ensayos de laboratorio según los requeridos por la naturaleza del contrato. (...) 25 Exigir la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias”.*

En cuanto a la inversión realizada en virtud del contrato No. MS-LP-002, la alcaldía de Sutamarchán, ha ejecutado la totalidad de pagos al contratista por \$5.256.439.057,07⁵² avalados por la interventoría y aprobados por el FRPT. El contrato fue asegurado con la póliza de la compañía Mundial de Seguros

⁵⁰ Su representante legal es la persona natural identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.049.608.025

⁵¹ Prorrogado mediante acta de suspensión No. 1 del 10 de mayo de 2021 hasta el 28 de mayo de 2021, suspensión No. 2 del 22 de junio de 2021 hasta el 30 de agosto de 2021, y acta de adición en valor y plazo del 30 de agosto de 2021 hasta el 12 de diciembre de 2021. Con un valor final de \$366.474.207 y plazo final de ejecución de 12 meses.

⁵² Mediante los comprobantes de egreso Nos. 2021010005 del 29/01/2021, 2021070050 del 16/07/2021, 2021100062 del 29/10/2021, 2021120059 del 20/12/2021 y 2022080001 del 03/08/2022.

S.A. No. BY-100015412 expedida el 30 de noviembre de 2020, cuyo amparo de estabilidad de la obra se encuentra vigente hasta el 9 de septiembre de 2026 sin que a la fecha se haya presentado reclamación alguna.

La obra se encuentra terminada y presenta un porcentaje de avance físico del 100%, de conformidad con el acta de recibo final a satisfacción de obra y el informe final de interventoría, suscritos el 30 de diciembre de 2021.

De la evaluación a los soportes suministrados por ENTerritorio y resultado de la visita insitu practicada por la CGR del 30 de octubre al 3 de noviembre de 2023, se observaron deficiencias en ejecución y seguimiento de la obra, así:

1. Validación de actividades con deficiencias

En la visita se evidenciaron actividades que presentan deterioros, tales como las placa-huellas y las rampas, determinadas por desintegración del concreto, cuantificado en \$53.023.964, así:

Tabla 13
Diferencia por Deterioro en la Obra

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UN.	CANT. VERIFICADA IN SITU	VR. UNIT. (\$)	VR. TOTAL (\$)
4.	CONCRETOS				
4.1	Concreto Resistencia 21MPa (D) - Placa huella e= 0,15 m	m ³	46,10	806.029	37.158.035,64
4.5	Concreto estriado Rampas 17.5 MPa - (2500 PSI)	m ²	125,02	126.909	15.865.928,40
COSTO TOTAL DETERIOROS					53.023.964,04

Fuente: Visita CGR

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Adicionalmente a lo expuesto, en la vista realizada por la CGR, se evidenciaron las siguientes deficiencias:

- Profundidad de la lámina de agua en cunetas que no superan los 2 cm
- Grietas y fisuras transversales en cunetas - sardinel
- Grietas y fisuras transversales y de esquina en placa-huellas
- Grietas y fisuras transversales en vigas riostras
- Hormigueros en sardinel
- Señalizaciones caídas, desmontadas y/o vandalizadas
- Obras de drenaje (alcantarillas) colmatadas.

En registro fotográfico se muestra lo antes mencionado:

Desintegración de concreto



Profundidad de la lámina de agua en cunetas que no superan los 2 cm



Grietas y fisuras transversales en cunetas - sardinel



Grietas y fisuras transversales y de esquina en placa-huellas y rampas



Grietas y fisuras transversales en vigas riostras



Hormigueros en sardinel



Señalizaciones caídas, desmontadas y/o vandalizadas



Obras de drenaje (alcantarillas) colmatadas



Situaciones que, al momento de la visita, no representan afectación estructural de los elementos señalados; no obstante, la infiltración de agentes atmosféricos a través de estos defectos (grietas y fisuras) genera afectación y consecuentemente disminución de la durabilidad de los elementos en mención.

2. Debilidades en la gestión de la interventoría y supervisión

Se evidenciaron debilidades en la gestión de la interventoría en el seguimiento y control técnico del desarrollo de las obras objeto del contrato, debido a que se aprobaron y suscribieron actas de recibo parcial y final y se autorizaron pagos al contratista de obra por actividades sin el cumplimiento de lo establecido en las especificaciones técnicas⁵³ que hacen parte integral del contrato, incumpliendo la obligación de garantizar que estas estén acordes a las mismas y a las condiciones pactadas contractualmente. Las situaciones mencionadas reflejan que el contratista realizó y cobró actividades sin el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato No. MS-LP-002-2020.

De igual forma, se evidencia debilidades en la supervisión ejercida por la entidad ejecutora, municipio de Sutamarchán, por cuanto se validaron los pagos al contratista por \$53.023.964 sin verificar el cumplimiento de las condiciones técnicas pactadas en el contrato. Lo anterior en consonancia con las obligaciones precitadas asumidas contractualmente y de la normativa y manuales aplicables, además del incumplimiento de los principios de la función administrativa.

Los hechos descritos evidencian debilidades en el control a la ejecución de la obra por parte de la interventoría y seguimiento por parte de la supervisión de la entidad ejecutora, situaciones que generaron pagos por actividades deficientes por valor de \$53.023.964.

Con base en lo expuesto, la CGR concluye que la inversión realizada en el contrato por valor de \$53.023.964, genera un daño al patrimonio público en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y presunta incidencia disciplinaria al tenor de lo contemplado en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Respuestas recibidas

Respuesta de ENTerritorio

ENTerritorio da respuesta a la observación sobre el Contrato No. MS-LP-002 Derivado del Contrato Específico No. 2192527 de 2019, menciona la entidad que es necesario tener en cuenta lo indicado en los puntos 2 del oficio de respuesta radicado No. 20232900173591 del 20 de noviembre de 2023. Las apreciaciones que ENTerritorio reiteradamente a expuesto en los oficios de respuesta manifestando aclaraciones sobre la competencia del DNP y Alcance de la Responsabilidad de ENTerritorio en el marco de sus competencias legales.

Así mismo, señala que la supervisión de los proyectos a ejecutar por las Entidades que han sido designadas como Ejecutoras, no radica en cabeza del DNP ni de ENTerritorio, la supervisión de orden técnico radica, para el caso concreto, en cabeza del Municipio de Sutamarchán – Departamento de Boyacá, al ser dicha Entidad la designada como ejecutora del Contrato Específico No. 061-2192527.

Menciona que el seguimiento a cargo de ENTerritorio, en su calidad de administrador y operador del FRPT, sobre el Contrato Específico No. 061-2192527, para la financiación del proyecto denominado: “Mejoramiento de Vías Terciarias Mediante la Construcción de Placa Huella en la Zona Rural Del Municipio de Sutamarchán, Boyacá”, con base en la supervisión administrativa y financiera de los recursos y el

⁵³ Capítulo 4 “Concretos” de diciembre de 2016 efectuado por la Alcaldía Municipal de Sutamarchán.

seguimiento de estos, se circunscriben en el marco de lo previsto al Reglamento Operativo del FRPT y al Contrato Específico, para el desarrollo e implementación de los medios de control contemplados en ellos.

(...) Ahora bien, mediante las disposiciones contenidas en el Contrato Específico No. 061-2192527, se encuentra establecido este mecanismo de seguimiento en la CLÁUSULA SÉPTIMA – MECANISMO DE SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE RECURSOS. Así, en cumplimiento de lo establecido en el Contrato Específico, se desarrollaron quince (15) comités operativos y de seguimiento, los cuales se relacionan a continuación:

(...) Por lo expuesto, y teniendo en cuenta que durante la ejecución del proyecto los integrantes del Comité Operativo y de Seguimiento del Contrato Específico, no fueron comunicados por el Municipio de Sutamarchán – Departamento de Boyacá, de ninguna dificultad relacionada con el proyecto, concerniente a lo referido por el equipo auditor, se acredita el debido seguimiento, en el marco de las competencias definidas, sobre la referida instancia. (...)

2. Actas de visitas realizadas

(...) En este sentido, se aclara que, la revisión de las cantidades de obras señaladas en el informe y demás información reportada en el mismo, es competencia del interventor y supervisor del contrato de obra; en consecuencia, cualquier inexactitud del mismo será responsabilidad de la Interventoría y de la Entidad Ejecutora, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 740 de 2016.

Las visitas realizadas para el Contrato Específico No. 061-2192527, se relacionan a continuación (...)

3. Requerimientos por incumplimiento de compromisos (...)

4. Informes mensuales de seguimiento

(...) estos documentos que se encuentran en el repositorio entregado al Ente de Control, en un requerimiento previo y que se relacionan a continuación:

5. Transferencias realizadas a la entidad ejecutora

(...)

6. Traslado de observaciones realizadas por la comisión auditora

ENTerritorio, actuando en nombre y representación del DNP, en su calidad de administrador del FRPT, procedió a dar traslado al Municipio de Sutamarchán – Departamento de Boyacá, en función de las competencias que le asisten como Entidad Ejecutora, (...).

Para tal efecto, mediante las comunicaciones remitidas por el FRPT del 14 de noviembre de 2023 y del 15 de noviembre de 2023, respectivamente, se le solicitó a la Entidad Ejecutora pronunciarse respecto a lo evidenciado, toda vez que el Ejecutor es quien ostenta la competencia para rendir las explicaciones correspondientes con relación a la ejecución de la obra e interventoría, (...), considerando su responsabilidad de realizar la vigilancia y el control de la ejecución contractual en cuanto a los aspectos técnicos, jurídicos y financieros de los recursos destinados para contratar obra e interventoría.

(...), es preciso indicar que el Municipio de Sutamarchán – Departamento de Boyacá, mediante el documento con radicado ENTerritorio No. 20234300385552 del 16 de noviembre de 2023, remitió a esta Entidad el Oficio No. AMS-SP-130-706-2023 del 16 de noviembre de 2023, por medio del cual, comentó que “(...) en respuesta al requerimiento de referencia, el Municipio de Sutamarchán como ente encargado de la supervisión del Contrato Específico, mediante el correo electrónico de fecha 14 de noviembre de 2023 requirió al contratista e interventoría, con el fin de evaluar y dar respuesta en los términos de referencia; razón por la cual el Municipio solicitó al FRPT la prórroga en tiempo por cuatro (04) días hábiles más, para poder dar respuesta a dicho

requerimiento (...)”. Acotó que el plazo solicitado garantiza dar cumplimiento a la respuesta de los hallazgos mencionados, los cuales se incorporan como información anexa al presente comunicado, para conocimiento y trámites que correspondan”.

Respuesta de la entidad ejecutora

De acuerdo con la respuesta al hallazgo por parte de ENTerritorio, remitida el 20 de noviembre de 2023, la entidad contratante solicitó prórroga de cuatro (4) días hábiles para dar contestación a los hechos observados por la CGR.

Posteriormente, la respuesta proyectada por el municipio de Sutamarchán fue allegada a través de ENTerritorio de manera extemporánea en los siguientes términos:

“(...) el municipio de Sutamarchán como ente encargado de la supervisión del contrato, se permite manifestar que mediante correo electrónico de fecha 14 de noviembre de 2023, se requirió al contratista e interventoría, con el fin de evaluar y dar respuesta en los términos de referencia.

Teniendo en cuenta lo anterior y en cumplimiento de los compromisos adquiridos, nos permitimos remitir respuesta técnico jurídica de los hallazgos encontrados (...)”.

Respuesta del contratista de obra

“1. Respuesta a Cuantificación de presuntos deterioros

(...) no se encuentran soportadas las cantidades mencionadas por el ente auditor en la tabla No. 02 Diferencia por deterioro en la Obra. Dicho esto, se hace hincapié en la importancia de conocer las memorias de cálculo que llevan al volumen acumulado determinados en presunto deterioro (...)

(...) Dicha ausencia de Soporte y/o asidero de memorias de cálculo en donde se establezca las dimensiones de volumen como lo son anchos, Largos y espesores, generan imprecisión al momento de determinar la ubicación exacta de los hallazgos mencionados por el ente auditor (...).

(...) se realizó recorrido el día 15 de noviembre de 2023 con el fin de constatar los daños en los tramos construidos en los cuales se evidencia que, las presuntas afectaciones son consecuencia de causas ajenas a la firma contratista de obra y al seguimiento y control realizado por la firma contratista de interventoría acorde a:

- Dadas las condiciones del proyecto en el que el objeto contractual establece un mantenimiento por medio de la construcción de placa huella a la zona rural del municipio de Sutamarchán, se hace evidente que las zonas contiguas a los accesos evidencian presencia de material de arrastre dado que no se puede garantizar una transición limpia entre el material de afirmado y/o granular existente y la rasante de concreto construida. (...).*
- Se puede concluir que las afectaciones de deterioro son ocasionadas por la fricción constante de vehículos sobre el concreto con la presencia de material de arrastre o abrasivo en las rampas de acceso a las placa huellas y módulos de placa huellas contiguos, esto ha contribuido a la desintegración del concreto y es evidente que el constante roce y la presión ejercida por el tráfico vehicular han desgastado en sitios puntuales la capa superficial del concreto, Por un efecto de abrasión ajeno a las partes y al seguimiento oportuno en construcción (...).*

SOLUCIÓN A IMPLEMENTAR:

Consientes de las afectaciones presentadas a la fecha por causas externas a procesos constructivos y de calidad durante la ejecución de la obra se propone mitigar el efecto abrasivo mediante un plan de acción de mantenimiento a costo de la firma contratista de obra la empresa B&V INGENIERÍA SAS con el acompañamiento de la empresa de interventoría el consorcio INTERSUTA 2020.

- **Propuesta técnica:** Se realizará aplicación del Producto “EUCOFAST mortero de muy rápido fraguado para parcheo y reparación” (Ver Anexo No.02 ficha técnica) el cual es un mortero de fraguado y endurecimiento rápido, diseñado para hacer reparaciones y reparcheos en superficies de concreto garantizando resistencias a la compresión (...).

Las reparaciones objeto se realizarán en la totalidad de rampas de acceso y módulos de placa huella contiguas a las mismas que se hayan visto afectadas por la abrasión con el material de arrastre atendiendo así a las observaciones realizadas por el ente auditor de la CGR en un plazo no mayor a quince (15) días calendario contado a partir de la presente respuesta (...).

Se presentará informe con técnico de las intervenciones realizadas con copia a la entidad contratante y a la contraloría general de la república (...).

2. Respuesta a presuntas deficiencias observadas

Con el fin de dar respuesta a las presuntas deficiencias observadas por el ente auditor (...) nos permitimos manifestar que: (...)

d) Acorde a la observación que refiere la profundidad de la lámina de agua de un sitio puntualizado de las obras de drenaje superficial construidas y que se encuentra en el registro fotográfico tomado por el ente auditor de la CGR, se evidencia en apariencia una profundidad de la lámina de agua inferior a los 15 cm recomendados por el capítulo No. 05 de la guía de diseño para pavimentos con placa huella INVIAS (2015), No obstante, es de aclarar que dicho valor recomendado es establecido como un valor máximo y no como un valor mínimo, puesto existente consideraciones propias del lugar de ejecución de la obra que podrían determinar que en un sitio puntualizado se tuviese que disminuir la pendiente transversal de la cuneta (...).

SOLUCIÓN A IMPLEMENTAR:

Acorde a los considerandos anteriores y las observaciones realizadas por el ente auditor de la CGR se indican que las mismas serán atendidas y corregidas durante el desarrollo de los mantenimientos rutinarios ofertados en el proceso de licitación pública que dio lugar al contrato de obra No. MS-LP-002 de 2023, para lo cual se indica que el próximo mantenimiento según cronograma se realizará el día 28 de diciembre de 2023 (...)

Durante la realización del mantenimiento programado se realizarán actividades de:

- Sello de fisuras con sellante de poliuretano
- Reparaciones en hormigonero puntualizado
- Re instalación de señalización vertical vandalizada y/o afectada en accidentes viales
- Limpieza de obras de drenaje superficial como lo son cunetas y alcantarillas (...)

3. RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES FORMULADAS EN LA AUDITORÍA POR PARTE DE LA CGR EN SU CAPITULO 4. “DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN” (...).

La aseveración que niega el cumplimiento del control técnico de la interventoría durante el desarrollo del proyecto en la obra no parece estar alineada con la información proporcionada en los informes mensuales y actas parciales de cobro. Estos documentos reflejan el registro exhaustivo de ensayos realizados en los materiales utilizados para las placas huella y el concreto empleado. Además, destacan la presencia activa y diaria de profesionales y especialistas que brindaron acompañamiento constante en el desarrollo de la obra.

Esta presencia de expertos respalda una supervisión rigurosa y continua, evidenciando un seguimiento detallado de la calidad de los materiales y el proceso constructivo de las placas huella.

La interventoría respaldó los pagos realizados durante la ejecución de la obra y emitió un recibo del objeto contractual a plena satisfacción, basándose en la constatación de que las obras construidas cumplían rigurosamente con las especificaciones técnicas requeridas. Esta validación se fundamentó en el hecho de que las estructuras construidas garantizaban la total conformidad con los estándares establecidos.

Además, es importante destacar que tanto la supervisión por parte del municipio de Sutamarchán como de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, llevaron a cabo un seguimiento técnico minucioso durante el desarrollo del proyecto. Ambas entidades realizaron visitas periódicas en campo, lo que implicó un acompañamiento técnico directo para evaluar el avance de las obras. Además, se organizaron comités de seguimiento, tanto virtuales como presenciales, que permitieron analizar de manera detallada el progreso de la ejecución, asegurando que cada etapa se ajustara a los parámetros establecidos.

Análisis de las respuestas

ENTerritorio señala que en virtud del seguimiento financiero y administrativo a la ejecución de los recursos del FRPT, desarrollan medios de control como los comités operativos y de seguimiento, actas de visitas, requerimientos por incumplimiento de compromisos, informes mensuales de seguimiento y transferencias de recursos según hitos pactados. Argumento que contrario a desvirtuar lo señalado por la CGR, confirma el rol de ENTerritorio y su responsabilidad frente a las funciones de seguimiento para la correcta ejecución de los contratos.

A continuación, detalla el número de actuaciones realizadas en el marco de las herramientas de control señaladas; sin embargo, no presenta argumentos que desvirtúen los hechos narrados en el hallazgo, por cuanto, en los mecanismos a través de los cuales participa, ni supervisión, ni interventoría, ni el propio ENTerritorio mencionan las evidentes deficiencias en la ejecución de la obra.

Es importante, señalar la responsabilidad que le asiste a ENTerritorio, como miembro del Comité Operativo y de Seguimiento, como mecanismo de seguimiento a la ejecución de los recursos, se desarrollaron quince (15) comités, entre enero del 2020 a agosto del 2021. Sin embargo, revisados los soportes de los Comités, se presentan los avances de obra con sus porcentajes de ejecución física, pero no se advierte por parte de ningún miembro, las deficiencias en la calidad de los materiales usados, por lo tanto, estos documentos no desvirtúan el hallazgo.

Sobre los argumentos señalados por la entidad ejecutora y el contratista de obra, en primera instancia, es procedente subrayar que, el contratista al indicar “*solución a implementar*” para los deterioros observados por este ente control, acepta y reconoce las diferencias en cantidad de obra y las deficiencias establecidas por la CGR, en consecuencia, valida las situaciones comunicadas en el hallazgo, excluyendo lo concerniente a la profundidad de la lámina de agua en las cunetas.

Por otra parte, en cuanto a la ubicación exacta de las cantidades mencionadas en el hallazgo, se precisa los sitios y respectivas dimensiones:

- Ítem 4.1 “Concreto Resistencia 21MPa (D) - Placa huella e= 0,15 m”, unidad en metros cúbicos:

Ubicación	Dimensiones ⁵⁴ (mt)
Tramo 1- Roa	L=12 y a=0,9 (2 secciones)
Tramo 2 - Pedregal	L=2,4 y a=0,92
Tramo 1 - Resguardo	L=1,05 y a=0,9 L=1,6 y a=0,89
Tramo 3 - Cañón	L=63,1 y a=0,9 L=2,77 y a=1,37 L=2 y a=0,9 L=2,8 y a=0,9
Tramo 3 - Volcán	L=2,8 y a=0,9 (2 secciones)
Tramo 4 - Volcán	L=14,4 y a=1,35 L=11 y a=1,96 L=2 y a=1 L=0,8 y a=0,5 L=4 y a=2,94 L=5 y a=4
Tramo 2 - Volcán	L=12 y a=0,9 (2 secciones) L=5 y a=3,28 L=2,65 y a=2,83
Tramo 1 - Cañón	L=2,8 y a=0,9 (6 secciones) L=9 y a=4,29
Tramo 2 - Cañón	L=5,7 y a=3,4 L=2,8 y a=0,92 (6 secciones) L=2 y a=1

- Ítem 4.5 “Concreto Estriado Rampas 17.5 MPa - (2500 PSI), unidad en metros cuadrados:

Ubicación	Dimensiones (mt)
Tramo 1- Roa	L=4,76 y a=2,99
Tramo 2 - Pedregal	L=4,8 y a=2,78
Tramo 1 - Pedregal	L=3,3 y a=2,7
Tramo 3 - Cañón	L=4,92 y a=2,8
Tramo 3 - Volcán	L=4,85 y a=3
Tramo 4 - Volcán	L=2 y a=2 L=3 y a=2,13
Tramo 2 - Volcán	L=3 y a=2,84 L=2,75 y a=promedio de 3,98 y 5,32
Tramo 1 - Cañón	L=3 y a=2,9 L=3,4 y a=2,82
Tramo 2 - Cañón	L=2,4 y a=2,81 L=3,5 y a=2,82

Respecto a la desintegración del concreto en los dos elementos que hacen parte de la estructura del pavimento, el contratista manifiesta que son ocasionados por “(...) *la fricción constante de vehículos sobre el concreto con la presencia de material de arrastre* (...)”, argumento que este ente de control no acepta, debido a que los parámetros de diseño de la estructura del pavimento con placa huella descritos en la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa-huella del Invia⁵⁵, se establecen para que la durabilidad del mismo se prolongue durante el período de diseño del mismo, la cual es de 20 años, de acuerdo

⁵⁴ El espesor corresponde a 15 cm, el cual se encuentra en el acta de recibo final del 30/12/2021 en la descripción del ítem 4.1 “Concreto Resistencia 21MPa (D) - Placa huella e= 0,15 m”.

⁵⁵ Vigencia 2015.

con lo plasmado en el capítulo 1 de la guía de Diseño de Pavimentos con placa-huella del INVIAS vigencia 2015. En cambio, en el sitio se evidenciaron en los tramos relacionados, niveles de severidad que van del bajo⁵⁶ al alto⁵⁷, lo cual es un deterioro prematuro, teniendo en cuenta que la obra tiene menos de dos (2) años de haber sido entregada y siendo utilizada por la comunidad.

Por otra parte, el contratista incluye un plazo de subsanación de los deterioros relacionados “(...) *no mayor a quince (15) días calendario contado a partir de la presente respuesta (...)*”, a pesar del mencionado compromiso no es un hecho cumplido, en consecuencia, el hallazgo se mantiene en los términos en los que fue comunicado.

En lo concerniente a las deficiencias señaladas por la CGR, respecto al incumplimiento en la profundidad de la lámina de agua, el contratista manifiesta que dicho valor “*es establecido como un valor máximo y no como un valor mínimo (...)*” y que “(...) *existente consideraciones propias del lugar de ejecución de la obra que podrían determinar que en un sitio puntualizado se tuviese que disminuir la pendiente transversal de la cuneta (...)*”; cabe anotar que en todos los capítulos de la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa-huella, se señala una profundidad de lámina de agua de 15 cm y especialmente en el numeral 5.3.1 del capítulo 5 “*Recomendaciones para el diseño del drenaje superficial de la vía*”, establecen dicha profundidad en 15 cm no se indica que sea valor mínimo o máximo como argumenta el contratista.

Aunado a esto, en los planos de diseño realizados en abril de 2018 aportados por ENTerritorio, que contienen “*Diseño Geométrico*” de cada uno de los tramos realizados en las veredas objeto de intervención, no se evidencia que alguno de los tramos tuviera una profundidad menor a la señalada, es decir, de 15 cm. Es preciso señalar, que no se aportó rediseño de las cunetas y/o planos indicando cambios en las mismas. De acuerdo con lo anterior, no hubo modificaciones de la dimensión objeto de estudio en ninguno de los tramos ejecutados, por lo tanto, lo manifestado por el contratista no desvirtúa lo observado, por ende, se mantiene el hallazgo en este punto.

En cuanto a las demás deficiencias señaladas por parte de la CGR, el contratista de obra manifiesta que realizará “*mantenimiento*” mediante actividades como “*• Sello de fisuras con sellante de poliuretano • Reparaciones en hormigonero puntualizado, • Re instalación de señalización vertical vandalizada y/o afectada en accidentes viales • Limpieza de obras de drenaje superficial como lo son cunetas y alcantarillas (...)*”, el “*día 28 de diciembre de 2023*”, teniendo en cuenta que a pesar de que existe un compromiso por parte del contratista de subsanar dichas deficiencias, a la fecha del presente análisis no es un hecho cumplido, resultando una mera expectativa. Por lo tanto, se mantiene el hallazgo como fue comunicado.

Por último, respecto a las debilidades en la gestión de la interventoría y supervisión, en su respuesta la entidad argumenta el debido ejercicio de tales funciones con documentos tales como “*informes mensuales y actas parciales de cobro (...)* destacan la presencia activa y diaria de profesionales y especialistas que brindaron acompañamiento constante en el desarrollo de la obra. Esta presencia de expertos respalda una supervisión rigurosa y continua (...)” y agregan que “*tanto la supervisión por parte del municipio de Sutamarchán como de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, llevaron a cabo un seguimiento técnico minucioso durante el desarrollo del proyecto*”. Al respecto, la CGR precisa que al quedar en evidencia desintegración del concreto en placa-huella y rampas, además de deficiencias

⁵⁶ Pequeños desprendimientos muy superficiales, puntuales o concentrados en pequeñas áreas. Manual para la Inspección Visual de Pavimentos Rígidos. INVIAS. Octubre de 2006.

⁵⁷ Peladuras generalizadas, se extienden en la superficie dando lugar a una superficie rugosa, con desprendimiento de agregado grueso formando cavidades o pequeños baches superficiales. Manual para la Inspección Visual de Pavimentos Rígidos. INVIAS. Octubre de 2006.

como grietas y fisuras en cunetas-sardinell, placa-huellas, vigas riostras y hormiguero en el sardinell, colige que los procedimientos constructivos realizados por el contratista de obra para garantizar la calidad de los elementos instalados y/o construidos, no fue eficaz.

Por lo anterior, es dable afirmar la existencia de debilidades en la gestión de la interventoría y supervisión, por falta de control y seguimiento al contrato de obra, en cuanto se validaron y suscribieron actas de recibo parcial y final y documentos para la aprobación de los pagos al contratista de obra, sin el cumplimiento del deber de garantizar que la calidad de las obras correspondiera con lo pactado contractualmente. En consonancia con lo expuesto, el hallazgo en este acápite no se desvirtúa y se mantiene en los términos que fue comunicado.

En virtud de lo expuesto, lo observado por el equipo auditor se valida como hallazgo en los términos señalados y se mantiene con las incidencias en que fue comunicado.

Hallazgo No 5 Contrato Específico No. 035-2171610 y derivado de obra No. 022 de 2017 - Plan Nación con la Región de Norte de Cauca (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de 1991, establece los principios de la función administrativa.

El artículo 3 de la Ley 489 de 1998, señala los principios de la función administrativa.

La planeación, como criterio orientador de la contratación estatal, a pesar de no constituirse en el ordenamiento jurídico como un principio autónomo, se encuentra a lo largo de disposiciones constitucionales y legales como son los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución Política, artículos 6, 7, 11 a 14 y 24 a 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 8 de la Ley 1150 del 2007, artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 las cuales por legalidad constitucional tienen aplicación obligatoria e inmediata sobre todo el procedimiento contractual colombiano.

El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el art. 87, Ley 1474 de 2011 señala: *“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.*

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.”

El artículo 2.2.1.1.6.1. del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 determina el *“Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso”.*

El artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión e interventoría contractual y las facultades y deberes de los supervisores e interventores.

La Ley 1150 de 2007, en su artículo 13 indica: “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 (...)”.

El Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente – NSR-10 de marzo del 2010 indica que “(...) Las normas sismo resistentes presentan requisitos mínimos que, en alguna medida, garantizan que se cumpla el fin primordial de salvaguardar las vidas humanas ante la ocurrencia de un sismo fuerte. No obstante, la defensa de la propiedad es un resultado indirecto de la aplicación de las normas, pues al defender las vidas humanas, se obtiene una protección de la propiedad, como un subproducto de la defensa de la vida (...)”.

A su vez, el Título J del referido Reglamento consagra:

“(…) J.4.3.4 - GRUPO DE OCUPACIÓN I (INSTITUCIONAL) J.4.3.4.1 – Rociadores Automáticos. Toda edificación clasificada en el grupo de ocupación I (Institucional) debe estar protegida por un sistema, aprobado y eléctricamente supervisado, de rociadores automáticos de acuerdo con la última versión del Código para suministro y distribución de agua para extinción de incendios en edificios, NTC2301 y con la Norma para Instalación de Sistemas de Rociadores, NFPA 13, así:

- (a) En la totalidad de edificios con confinamiento o restricción de movimiento, clasificados en el subgrupo de ocupación de reclusión (I-1).
- (b) En la totalidad de edificios, clasificados en el subgrupo de ocupación de salud o incapacidad (I-2).
- (c) En la totalidad de edificios con área total de construcción de 2 000 m² o mayor, clasificados en el subgrupo de ocupación de educación (I-3).
- (d) En la totalidad de edificios con más de cuatro pisos o 12 m de altura, lo que sea mayor, clasificados en el subgrupo de ocupación de educación (I-3).
- (e) En la totalidad de edificios con uno o más pisos bajo el nivel del suelo, clasificados en el subgrupo de ocupación de educación (I-3).
- (f) En edificios clasificados en los subgrupos de ocupación de seguridad y servicio públicos (I-4 e I-5), de acuerdo con su uso; por ejemplo, edificios para oficinas se protegerán con las condiciones listadas para el grupo de ocupación comercial de servicios (C-1) y las áreas para asambleas con las condiciones del grupo de ocupación de lugares de reunión (L), etc. (...)”

Por su parte, el Título K, establece:

“K.2.6.4 — SUBGRUPO DE OCUPACIÓN INSTITUCIONAL DE EDUCACIÓN (I-3) — En el Subgrupo de Ocupación Institucional de Educación (I-3) se clasifican las edificaciones o espacios empleados para la reunión de personas con propósitos educativos y de instrucción. En la tabla K.2.6-3 se presenta una lista indicativa de edificaciones que deben clasificarse en el Subgrupo de Ocupación (I-3).

Tabla K.2.6-3
Subgrupo de ocupación institucional de educación (I-3)

Universidades
Colegios
Escuelas
Centros de educación
Academias
Jardines infantiles
Otras instituciones docentes

El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (hoy ENTerritorio), en calidad de mandatario del DNP, en virtud del Contrato interadministrativo de Mandato DNP No. 216138 del 16 de septiembre de 2016, suscribió el Contrato Específico No. 2177610, derivado del Plan Nación con la Región de Norte de Cauca, con la Gobernación de Cauca y la Universidad del Cauca con el objeto de “(...) *transferir recursos para la cofinanciación del proyecto "CONSTRUCCION PRIMERA ETAPA DE LA CIUDADELA UNIVERSITARIA PARA LA REGION NORTE DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA" que se encuentra priorizado en el plan de acción 2017 del contrato plan (...)*”, por un valor \$9.300.000.000,00 y un plazo de ejecución de dieciséis (16) meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento.

La cláusula cuarta del Contrato Específico No. 2177610, derivado del Plan Nación con la Región de Norte de Cauca⁵⁸, señala:

“(...)OBLIGACIONES DE LAS PARTES (...)

(...) 1. OBLIGACIONES DE FONADE: (...)

(...) 1.2 *Hacer seguimiento a la trasferencia de recursos realizada a LA UNIVERSIDAD y efectuar la Supervision Adminsitrativa tal como se señala en las Clausulas Sexta y Septima, respectivamente, del presente contrato (...)*”.

(...) 2.3 OBLIGACIONES TECNICAS DE LA UNIVERSIDAD:

1. *Ejecutar el objeto del contrato especifico, conforme con las disposiciones establecidas en el presente contrato, bajo las condiciones técnicas y financieras del proyecto viabilizado por el Ministerio de Educación.*
2. *Designar un supervisor para el contrato especifico el cual realizará el seguimiento a la ejecución los contratos derivados de (obra civil y suministro mobiliario)*

(...) 2.4 OBLIGACIONES TECNICAS DEL DEPARTAMENTO:

Ejecutar el objeto del contrato especifico, conforme con las disposiciones establecidas en el presente contrato, bajo las condiciones técnicas y financieras del proyecto viabilizado por el Ministerio de Educación.

1. *Designar un supervisor para el contrato especifico el cual realizará seguimiento a la ejecución del contrato de interventoría”.*

Adicionalmente, la cláusula sexta determinó los “MECANISMOS DE SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS” que:

“(...) *se constituirá un Comité Operativo y de Seguimiento que está conformado por: i) Gerente Nacional de Pactos Territoriales o quien este designe, ii) Gerente del Fondo Regional para los Contratos Plan o quien designe, iii) Gerente Nacional de Contrato Plan o a quien designe iv) Gobernador del Departamento del Cauca o quien este delegue y v) Rector de la Universidad del Cauca o quien este delegue (...)* El Comité Operativo y de Seguimiento ejercerá las siguientes funciones:

- *Realizar recomendaciones que se consideren necesarias para garantizar la ejecución del objeto contractual y las obligaciones de las partes en el contrato y verificar la implementación de mecanismos que permitan realizar seguimiento a los recursos.*

⁵⁸ El plan de desarrollo departamental “Cauca todas las oportunidades 2012-2015”, aprobado mediante Ordenanza Departamental 031 de mayo de 2012, prevé la realización de Contratos Plan como mecanismo de identificación de territorios y proyectos estratégicos articulando los niveles de gobierno y los actores públicos y privados. El Departamento seleccionó la región Norte del Cauca como territorio potencial para la firma de un Contrato Plan. De los trece municipios cinco municipios hacen parte de Política Nacional de Consolidación y reconstrucción Territorial – PNCRT del Gobierno Nacional: Miranda, Corinto, Caloto, Santander de Quilichao y Toribio.

- Solicitar las reuniones y gestiones que considere necesarias para que el objeto del presente contrato se cumpla a cabalidad.”

De otro lado, la cláusula séptima del contrato citado contempló: “(...) La supervisión administrativa del contrato específico (...) estará a cargo del Gerente del Fondo Regional de Contratos Plan y los profesionales contratados por FONADE que este designe para tal efecto (...). Así mismo el Fondo Regional de Contratos Plan a través de sus coordinaciones realizará un acompañamiento Técnico, Financiero y Jurídico a la ejecución del Contrato Específico (...)”.

La Universidad del Cauca, el 20 de octubre del 2017 suscribió el Contrato de Obra pública No. 5.5-31.4 / 022 de 2017, con el Consorcio Infraestructura Santander con el objeto de “El Contratista se obliga a realizar la obra pública para la CONSTRUCCION PRIMERA ETAPA DE LA CIUADADELA UNIVERSITARIA PARA LA REGION NORTE DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, conforme las cantidades y especificaciones técnicas de la convocatoria pública No. 19 de 2017, y la propuesta presentada, en 340 folios la cual hace parte integral del presente contrato”, por un valor inicial de \$8.546.993.385 y un término de ejecución de doce (12) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio (1 de noviembre de 2017). Adicionalmente, el 23 de octubre del 2017, se suscribió el contrato de interventoría No. 1745- 2017 entre la Gobernación del Cauca y el Consorcio Educar, por un valor de \$783.195.166 (incluidas las adiciones).

El Contrato de Obra pública No. 5.5-31.4 / 022 de 2017, ha tenido trece (13) otrosíes con el fin de ser adicionado en plazo y en recursos. Así mismo, se han suscrito cinco (5) suspensiones, la última de estas del 4 de enero de 2023; se han realizado 4 adiciones por un valor de \$3.787.671.470 para un total de \$12.334.664.855 con un saldo por ejecutar de \$1.524.228.630 y un plazo total de aproximadamente 60 meses, con un avance físico del 92%.

De la evaluación a los soportes suministrados por ENTerritorio y resultado de la vista insitu practicada por la CGR del 25 al 29 de septiembre de 2023, se observaron deficiencias en la planeación, ejecución y seguimiento de la obra.

De acuerdo con la cláusula primera del Contrato de Obra pública No. 5.5-31.4 / 022 de 2017, el objeto se ejecutaría conforme con las cantidades y especificaciones técnicas contenidas en la propuesta presentada por el contratista y aceptada por la Universidad del Cauca, entre las cuales se encuentra:

Tabla 14
Ítem Red contraincendios

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNIT	VALOR PARCIAL
18	Red contraincendios				
18.01	Siamesa 2-1/2" en bronce, para sistema contraincendios	UND	2.00	1.278.423	2.556.846
18.02	Tubería H.G. 3" contraincendios red vertical a gabinetes C.I.	ML	119.11	55.003	6.551.407
18.03	Suministro e instalación de gabinete contraincendios clase II, incluye válvula 2-1/2" bronce, manguera, extintor, hacha, accesorios.	UND	12.00	1.457.251	17.487.012
TOTAL					\$ 26.595.265

Fuente: ENTerritorio

En los diseños iniciales de la red contraincendios, se incluyó únicamente los 3 ítems relacionados; no obstante, de acuerdo con el título K del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente – NSR-10 de marzo del 2010, la obra a ejecutarse se clasifica en el Subgrupo de Ocupación

Institucional de Educación (I-3). Debido a esta clasificación, la norma exige un sistema en específico para este tipo de edificaciones, señalado en el título J de la norma en mención, el cual debe incluir un sistema aprobado y eléctricamente supervisado de rociadores automáticos, los cuales no fueron previstos en los diseños iniciales.

En consecuencia, se evidencia deficiencia en la planeación del Contrato de Obra pública No. 5.5-31.4 / 022 de 2017, por la inobservancia del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente – NSR-10 de marzo del 2010 y los principios de la función pública, lo cual implicó diferentes modificaciones al contrato con el fin de adicionar recursos por \$601.826.432⁵⁹ para el ítem 18 “Red contraincendios”. De tal forma que, la ejecución de la Red contraincendios tuvo un incremento del 442% del valor inicial previsto en la propuesta presentada por el contratista, aceptada por la Universidad del Cauca y revisada por ENTerritorio.

En cuanto a la ejecución y seguimiento de la obra en cuestión se observó durante la visita realizada por la CGR en septiembre de 2023, que desde el 04 de enero de 2023 el contrato de obra se encuentra suspendido hasta que “El departamento del Cauca asigne y comunique a la Universidad quien ejercerá la interventoría del contrato”. Adicionalmente, se observó que, aunque la obra no está terminada ni entregada a satisfacción, el bloque uno, el cual cuenta con 3 pisos y 8 salones por piso, con ocupación aproximada de 1000 estudiantes, se encuentra en funcionamiento, operando sin la red contraincendios activa, debido a que ésta tiene pendiente la adecuación el sistema de bombeo.



Lo anterior, demuestra deficiencias en las funciones de monitoreo y seguimiento durante la ejecución del contrato teniendo en cuenta la habilitación del bloque de aulas sin contar con todas las medidas de seguridad establecidas en las normas vigentes.

El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con los artículos 34, 35 y 53 de Ley 734 de 2002⁶⁰ y los artículos 38, 39 y 70 de la Ley 1952 de 2019⁶¹.

⁵⁹ De los cuales se encuentran ejecutados \$564.867.401 y por ejecutar \$63.554.296, que corresponden al sistema de bombeo y otros ítems.

⁶⁰ Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 2022 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 “Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”, el cual establece: Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas”. Sin embargo, los hechos objeto de reproche de esta observación se presentaron en vigencia de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019.

⁶¹ “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”

Respuestas recibidas

Respuesta de ENTerritorio

ENTerritorio remite respuesta a lo observado por la comisión auditora en los siguientes términos:

(...) Considerando la naturaleza de la observación que ha formulado el Ente de Control, es necesario tener en cuenta lo indicado en los puntos 2. Precisiones sobre la competencia del Departamento Nacional de Planeación-DNP y 4. Alcance de la Responsabilidad de ENTerritorio en el marco de sus competencias legales, pues la supervisión de los proyectos a ejecutar por las Entidades que han sido designadas como Ejecutoras, no radica en cabeza del DNP ni de ENTerritorio.

En este sentido, y con fundamento en la normatividad aplicable a los Contratos Específicos, la supervisión de orden técnico radica, para el caso concreto, en cabeza del Departamento del Cauca y la Universidad del Cauca, al ser dichas entidades las designadas como ejecutoras del Contrato Específico No. 035-21715107. En lo que refiere al seguimiento a cargo de ENTerritorio, en su calidad de administrador y operador del Fondo Regional para los Pactos Territoriales, sobre el Contrato Específico No. 035-2171510, para la cofinanciación del proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN PRIMERA ETAPA DE LA CIUDADELA UNIVERSITARIA PARA LA REGIÓN NORTE DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA", en virtud de la supervisión administrativa y financiera de los recursos y el seguimiento de estos, es importante señalar que la misma se circunscribe en el marco de lo previsto al Reglamento Operativo del FRPT y al Contrato Específico, para el desarrollo e implementación de los siguientes medios de control:

1. Comités Operativos y de Seguimiento (...). Ahora bien, mediante las disposiciones contenidas en el Contrato Específico No. 035-2171510, se encuentra establecido este mecanismo de seguimiento en la CLÁUSULA SEXTA – MECANISMO DE SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE RECURSOS. Así, en cumplimiento de lo establecido en el Contrato Específico, se desarrollaron cincuenta (50) comités operativos y de seguimiento, los cuales se relacionan a continuación: "(...) comités operativos y de seguimiento. (...) "

El Comité Operativo y de Seguimiento del Contrato Específico No. 035-2171510, en cumplimiento de sus funciones y de los lineamientos establecidos en el Reglamento Operativo, llevó a cabo cincuenta (50) sesiones, en las cuales realizó el debido seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales, relacionadas con el con el seguimiento al contrato específico y con las transferencias realizadas.

2. Actas de visitas realizadas (...) Las visitas realizadas para el Contrato Específico No. 035-2171510, se relacionan a continuación:

"(...) informes de visitas (...) Actas de seguimiento (...) requerimientos por incumplimientos de compromisos (...) informes mensuales de seguimiento (...)"

5. Transferencias realizadas a la entidad ejecutora (...) de acuerdo a la información reportada y validada por la entidad ejecutora para la acreditación de la condición de giro, ENTerritorio procedió a realizar los desembolsos como se señala a continuación: (...)

En consonancia con lo dicho, se reitera que el FRPT, no tiene ninguna competencia o injerencia en el funcionamiento, operación ni mantenimiento frente a las obras de "CONSTRUCCIÓN PRIMERA ETAPA DE LA CIUDADELA UNIVERSITARIA PARA LA REGIÓN NORTE DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA", puesto que esto corresponde por competencia a la Entidad Ejecutora. Así mismo, es preciso indicar que ENTerritorio, como administrador del FRPT, no tiene competencia para realizar ningún acompañamiento posterior a la finalización del proyecto, teniendo en cuenta que esta excede sus obligaciones en el marco del contrato de mandato y dada la naturaleza del Contrato Específico como un contrato de transferencia de recursos, cuyo objeto se agota con los desembolsos realizados en atención a la información presentada y certificada por la entidad ejecutora. En

virtud de los argumentos expuestos, consideramos que hemos demostrados a nivel legal, contractual y probatorio la debida diligencia del Fondo Regional para los Pactos Territoriales en la supervisión administrativa del Contrato Específico No. 035-2171510.

6. Solicitud de acompañamiento por parte de la Contraloría General de la República Adicionalmente a los mecanismos antes mencionados, desde ENTerritorio se ha solicitado acompañamiento especial por parte de la Contraloría General de la República, a efectos de impulsar la terminación de las obras y en beneficio de las comunidades estudiantiles del Departamento del Cauca.

7. Traslado de observaciones realizadas por la comisión auditora ENTerritorio, actuando en nombre y representación del DNP, en su calidad de administrador del FRPT, procedió a dar traslado al Departamento del Cauca y la Universidad del Cauca, en función de las competencias que les asisten como Entidades Ejecutoras, frente a las observaciones presentadas en el Contrato No. MS-LP-002, por parte del equipo auditor a través del requerimiento C.G.R. No. 2023EE0199160 del 10 de noviembre de 2023 / ENTerritorio No. 20234300379082 del 10 de noviembre de 2023. Para tal efecto, mediante comunicación enviada por correo electrónico del 11 de noviembre de 2023, se corrió traslado del mencionado oficio, para que se pronuncien respecto a lo evidenciado, toda vez que el Ejecutor es quien ostenta la competencia para rendir las explicaciones correspondientes con relación a la ejecución de la obra e interventoría, respecto a las observaciones presentadas por la Comisión auditora, considerando su responsabilidad de realizar la vigilancia y el control de la ejecución contractual en cuanto a los aspectos técnicos, jurídicos y financieros de los recursos destinados para contratar obra e interventoría. Con ocasión del traslado de las observaciones, es preciso indicar que las Entidades Ejecutoras, a la fecha no han aportado información. No obstante, y en caso de que se brinde respuesta a las observaciones formuladas por el equipo auditor, se comunicará de inmediato a la comisión auditora”.

Respuesta de la entidad ejecutora – Universidad del Cauca

La respuesta de la entidad ejecutora es remitida al equipo auditor de forma extemporánea el 23 de noviembre (8:50 pm) en los siguientes términos:

“(…) En virtud de lo anterior, se hace necesario contextualizar desde este momento a la Contraloría sobre la estructuración del proyecto en su etapa inicial; sobre la realización de los estudios y diseños; sobre las aprobaciones y viabilidades otorgadas por el Ministerio de Educación Nacional, por el Departamento Nacional de Planeación y por FONADE, requisitos todos ellos necesarios para la presentación y aprobación del proyecto para su ejecución.

En ese orden de ideas, con el objeto ilustrar sobre la forma en la cual se presentó la etapa previa a que el proyecto fuera apadrinado por el Departamento del Cauca y él entonces Fonade (hoy ENTerritorio) para la cofinanciación y el cierre financiero del proyecto con recursos del Sistema General de Regalías — SGR y el Presupuesto General de la Nación a través del Departamento Nacional de Planeación, se tiene que:

Forma en la cual se estructuró el proyecto

(…) fue estructurado por la Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional de la Universidad del Cauca (…)

Inició el proyecto y los contratos de estudios y diseños

La Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional, (…) inició los diseños arquitectónicos del proyecto identificado con No. RG-2013-005 del BPPUC.

Seguidamente, la Universidad del Cauca suscribe el Contrato de Consultoría No. 5.31/002 del 14 de mayo de 2014, (…) con el fin de elaborar los diseños arquitectónicos finales (…)

Se relaciona igualmente el Contrato de Consultoría No. 009 de 2014 del 07 de noviembre de 2014, con el ingeniero (…) cuyo objeto fue CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE DISEÑOS DE RED ELECTRICA PARA LA CIUDADELA UNIVERSITARIA — SANTANDER DE QUILICHAO (…)

Por último, es suscrito el Contrato de Consultoría No. 013 del 24 de junio de 2015, con la firma GEOZAM LABORATORIO Y CONSULTORIA, cuyo objeto es SERVICIOS DE EXPLORACIÓN GEOTECNICA Y ENSAYOS DE LABORATORIO DE SUELOS EN LOTE DE PROYECTO SEDE NORTE SANTANDER DE QUILICHAO (...)

La Universidad del Cauca teniendo en cuenta los profesionales especializados con los que se cuenta en la Facultad de Ingeniería Civil, acudió a realizar los diseños complementarios a través de estímulos económicos a algunos docentes del programa de Ingeniería Civil (...)

El 16 de junio de 2015 se emite certificación de cumplimiento con el reglamento técnico del sector de agua y saneamiento — RAS y las priorizaciones que el mismo establece, de los diseños hidrosanitarios para el proyecto CONSTRUCCIÓN PRIMERA ETAPA DE LA CIUADELA UNIVERSITARIA PARA LA REGION NORTE DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, suscrito por la Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional de la Universidad del Cauca.

Conceptos emitidos de Viabilidad y Aprobación del Proyecto

Podemos observar en el Concepto de Viabilidad Socioeconómica y de Pertinencia de fecha 10 de octubre de 2014, en el numeral 6 Análisis de Viabilidad, donde se indica que “El proyecto cumple con la viabilidad técnica expedida por el Responsable del órgano técnico Arquitecto Mauricio Vega y visto bueno del Ingeniero Luis Ildemar Bolaños”, este concepto es suscrito por la Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional de la Universidad. (...)

Adicionalmente, el Jefe de la Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional de Ta Universidad del Cauca, con certificación del 10 de febrero de 2014, concede VIABILIDAD TECNICA indicando que, ...“Una vez revisado y evaluado el proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN PRIMERA ETAPA DE LA CIUADELA UNIVERSITARIA PARA LA REGION NORTE DEL DEPARTAMENTO DE L CAUCA”, cumple con todas las normas técnicas de construcción colombianas establecidas para este tipo de proyectos”...

(...) El proyecto se presenta en el año 2014 ante el Ministerio de Educación Nacional y después de innumerables observaciones al mismo se brinda CONCEPTO FAVORABLE el 09 de octubre de 2015, con la siguiente recomendación de voto del Gobierno Nacional “Una vez revisadas las subsanaciones y teniendo en cuenta que no es posible modificar la MGA, el proyecto se conceptúa Favorable”.

(...) A partir del cumplimiento de todos los requisitos a los que se han hecho referencia, y como consecuencia de la incorporación del Departamento del Cauca dentro del proyecto, la Oficina Asesora de Planeación presentó para su aprobación el proyecto al OCAD Pacífico. (...)

(...) el proyecto fue aprobado por el OCAD, así como lo había sido por parte del Ministerio de Educación Nacional, mediante Acuerdo 040 del 15 de agosto de 2016 y Acuerdo aclaratorio 052 del 4 de mayo de 2017 suscritos por el ORGANO COLEGIADO DE ADMINISTRACION Y DESISIÓN — OCAD, Región Pacifico en el título III (...)

Ahora bien, se evidencia claramente que el proyecto tuvo múltiples verificaciones y aprobaciones desde el punto de vista técnico, jurídico y presupuestal emitidas por las entidades del orden nacional que poseen equipos técnicos y expertos para evaluar la materia que se puso en su conocimiento; las certificaciones emitidas por la Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional de la Universidad y las cartas de responsabilidad otorgadas por los consultores; así como la imposibilidad para la entidad de modificar los aspectos que ya habían sido aprobados por el OCAD Pacífico; determinó que los estudios previos de la convocatoria pública No. 19 de 2017, tuvieran en cuenta, precisamente, todos aquellos documentos técnicos, jurídicos y presupuestales que habían sido presentados.

Ejecución del Contrato de Obra No. 5.5-31.4/022 de 2017

(...) la Universidad del Cauca como entidad designada como ejecutora presento el ajuste No. 03 al proyecto (...) y en la certificación que sustenta el mencionado ajuste se informa lo siguiente:

En revisión realizada por la interventoría y la supervisión de la Universidad del Cauca en comité técnico, se estableció que el diseño de red contra incendios no cumplía con la normatividad vigente, ya que le mismo solo contaba con una red convencional en hierro galvanizado y solo 6 gabinetes contra incendios. La normatividad vigente ilustra en las normas NSR-10 Título J, NFPA 13, NFPA 14, NFPA 20, NFPA 25 y NFPA 101, exige para este tipo de edificaciones un sistema de aspersores en todas las áreas de los edificios y red en tubería de acero el carbón por ser categorizada como Institucional Educativa.

(...) Como resultado del ajuste hidrosanitario del proyecto, la red contra incendios cuenta con un sistema de red de aspersores, 6 gabinetes contra incendios, 4 válvulas angulares de 2-1/2" ubicadas sobre escaleras para apoyo de personal de bomberos, tubería en acero al carbón y estaciones de control del sistema de red de aspersores, igualmente una siamesa y un hidrante que hacen parte del sistema contra incendios. Por otro lado, el ajuste considera un sistema de bombeo para la red contra incendios debido al mayor caudal que se requiere el sistema para atender la red de aspersores y la caseta del cuarto de bombas contra incendios.

En cuanto al reproche hecho por el equipo auditor frente a la ejecución del contrato y la función de seguimiento, la entidad señala:

Como respuesta a la observación referente a la suspensión No. 05 suscrita el pasado 04 de enero de 2023, es necesario informar el contexto inicial generado desde la aprobación y registro del ajuste No. 07 al proyecto presentado en el mes de diciembre de 2020. (...)

El ajuste No. 07 al proyecto es impulsado por la interventoría y supervisión del Departamento del Cauca, mediante comunicado del 09 de diciembre de 2020, teniendo en cuenta que es necesario incluir actividades no previstas complementarias y mayores cantidades de obra.

Adicionalmente, conforme al artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto de Contratación de la Universidad del Cauca, "Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos Regales mensuales", el recurso adicional incorporado al proyecto mediante ajuste No. 07 se sustentó en SMMLV (...)

Concepto Jurídico Y Financiero DNP-SGR

En mesa técnica con funcionarios de la Oficina Asesora de Planeación Departamental en validación del ajuste solicitado, el mismo se declara improcedente dado que se indica que las adiciones al proyecto BPIN 2014000030063 habían superado el 50% del valor inicial del proyecto, desde la aprobación y registro del ajuste No. 07. (...)

Solicitud de Registro y Viabilidad de Ajuste No Tramitado — Septiembre 2021 (...)

Trámite Ejecutor Aprobado por la Universidad de Distribución de Costos y Ampliación del Horizonte (...)

(...) Otrosí No. 11 Reducción Presupuestal al Contrato de Obra 5.5-31.4/022 de 2017

(...) Suspensión No. 04 al Contrato de Obra 5.5-31.4/022 de 2017

La suspensión No. 04 al contrato de obra No. 5.5-31.4/022 de 2017, fue motivada por la Supervisión del Departamento del Cauca a través de correo electrónico del pasado 29 de octubre de 2021, con el fin de que se adelante por esta entidad los trámites pertinentes de incorporación del recurso liberado por la Universidad y expedición del respectivo CDP que respalde el recurso para el adicional del contrato de interventoría No. 1745 de 2017, y garantizar el acompañamiento y seguimiento de las actividades a desarrollar en el tiempo adicional por los 3 meses que se requieren para alcanzar el objeto del contrato. (...)

Comité Técnico Oficina Asesora de Planeación Departamental (...)

Liberación parcial de recursos del sistema general de regalías (...)

Mediante Resolución No. 9872 del 23 de diciembre de 2021, el gobernador del Departamento del Cauca, aprueba la liberación parcial de recursos al proyecto de inversión (...)

Prorroga No. 9 Modificación No. 8 CE No. 035-2171610

(...) Carta a Presidencia de la Republica Abril 2022

Durante la sesión No. 39 del comité operativo y de seguimiento del Contrato Especifico No. 035-2171610 celebrado de manera virtual el día de hoy 08 de abril de 2022, en la cual participaron los representantes legales de los contratos derivados de obra e interventoría respectivamente, a continuación, se describen los temas tratados:

(...) La Universidad del Cauca informa que ante la situación que acontece con relación a la sede del Campus (...) se vio en la necesidad de elaborar un plan de contingencia para habilitar el bloque de aulas 1 que consta de 24 aulas en total, 8 por cada uno de los 3 pisos con su respectivo mobiliario instalado y el bloque de baterías sanitarias 1, igualmente de 3 pisos. (...) se pretende evitar el deterioro de la infraestructura existente, poner en funcionamiento el bloque 1, garantizar la seguridad de la sede, habilitar mediante acometidas provisionales externas las redes hidráulicas y eléctricas internas, aclarando que la acometida sanitaria ya está construida en su totalidad, de tal modo que una vez se solventen los trámites pendientes ante el DNP y la Oficina Asesora de Planeación Departamental se pueda reiniciar y terminar el contrato suscrito con dicho consorcio.

Los aspectos considerativos y que motivan la estructura de este plan de contingencia se pusieron a consideración del comité de dirección, el equipo jurídico de la oficina asesora jurídica de la Universidad del Cauca. Así mismo, se puso en consideración del Consejo Académico y el área de seguridad y salud en el trabajo, para identificar las acciones a llevar a cabo en el sitio a fin de garantizar la seguridad de los estudiantes y la comunidad educativa, con el fin de construir y estructurar el componente académico. Dicho plan de contingencia busca detener el deterioro y la pérdida de elementos aún no recibidos por la Universidad del Cauca ni por los entes cofinanciadores y evitar la pérdida de valor y de esa manera garantizar el uso inmediato de las instalaciones por parte de los estudiantes del norte del Cauca.

Las entidades del orden nacional ENTerritorio y DNP se pronuncian acerca de la entrega parcial del bloque 1, manifestando que no están en desacuerdo a que se haga la entrega, pero dejan claridad de que ellos recibirán la obra cuando esté totalmente terminada, y que estas son responsabilidad de las entidades ejecutoras. (...)

Certificado Conoce y Acepta el Ajuste al Proyecto BPIN 2014000030063 (...)

Ajuste No. 08 al Proyecto BPIN 2014000030063 Ciudadela Universitaria (...)

Reducción Presupuestal Recursos SGR Ciudadela Universitaria (...)

Incorporación Recursos SGR liberados al Presupuesto del Departamento del Cauca (...)

Autorización Rector Consejo Superior para Suscribir Modificadorio Contrato Especifico 035-2171610 (...)

Prorroga No. 10 y Modificación No. 9 CE 035-2171610 (...)

Reinicio No. 04 al Contrato de Obra No. 5.5-31.41022 de 2017 (...)

Otrosí No. 12 al Contrato de Obra No. 5.5-31.4/022 de 2017 (...)

Otrosí N° 13 al Contrato de Obra No. 5.5-31.4/022 de 2017 (...)

Suspensión No. 05 al Contrato de Obra No. 5.5-31.4/022 de 2017 (...)

Sesión Virtual No. 43 Comité Operativo y de Seguimiento CE 035-2171610 (...)

Mesa de Trabajo Conjunta Presencial Entes Cofinanciadores (...)

Incorporación Recursos SGR Interventoría Liberados por Universidad (...)

Reducción Presupuestal y Suspensión No. 03 al Contrato Especifico No. 035- 2171610 (...)

Sesión No. 48 del Comité Operativo y de Seguimiento CE 035-2171610 (...)

Reinicio 3 y Prorroga 11 al CE 035-2171610 Ciudadela Universitaria (...)

Reinicio No. 05 al Contrato de Obra No. 5.5-31.4/022 de 2017 (...)

Finalmente, la Universidad del Cauca concluye que desde la controversia jurídica que se suscitó sobre el monto máximo del valor de la adición al proyecto dentro del Sistema General de Regalías — SGR en el marco del principio de la armonía normativa y su jerarquía, que impidió incorporar recursos para el acompañamiento de la interventoría durante el plazo requerido para la terminación del mismo y que obligó a realizar una liberación parcial de recursos del SGR; la Universidad como entidad ejecutora atendió oportunamente todas y cada una de las recomendaciones impartidas por la Oficina Asesora de Planeación del Departamento del Cauca entidad designada como Secretaría Técnica según las orientaciones transitorias del SGR y a su vez las instrucciones del Departamento Nacional de Planeación — DNP, con el fin de buscar los recursos para financiar a la interventoría y además brindar cumplimiento a la normatividad que rigen los proyectos cofinanciados por el SGR.

Toda la gestión de trámites administrativos adelantados por la Universidad del Cauca durante la suspensión del contrato de obra siempre dependió de terceros como el Departamento Nacional de Planeación y ENTerritorio cuando se requirió la Certificación de Conoce y Acepta el Ajuste al Proyecto, o en este último caso la decisión del Departamento del Cauca de no conceder los recursos a la interventoría para su acompañamiento durante el plazo requerido para la terminación del alcance contractual establecido mediante ajuste No. 08 al proyecto. Estas condiciones todas ellas no atribuibles a la Universidad del Cauca, ni a la firma contratista, como se ilustra a lo largo del presente comunicado”.

Análisis de las respuestas

Según respuesta allegada a la CGR por parte de ENTerritorio con radicado No. 20232900173591 del 20 de noviembre de 2023, la supervisión de los proyectos a ejecutar por las Entidades que han sido designadas como Ejecutoras, no radica en cabeza del DNP ni de ENTerritorio. Afirmación que no está en discusión, pues lo que reprocha la CGR es la eficacia y pertinencia del seguimiento que sí le corresponde realizar a ENTerritorio de conformidad con lo establecido en diferentes herramientas jurídicas como el Contrato de Mandato, el Contrato Específico y el Manual operativo del FRPT.

En ese sentido, es dable afirmar por parte de la CGR la responsabilidad de ENTerritorio en realizar un seguimiento oportuno y con resultados efectivos en el marco de la instancia dispuesta para tal fin como lo es el comité operativo y de seguimiento, para orientar la ejecución del contrato y evitar los hechos mencionados en el presente hallazgo.

La función de seguimiento contractual es tan clara que ENTerritorio dentro de los argumentos de su respuesta trae a colación y adjunta los documentos soporte de los diferentes mecanismos de control dispuestos, como las actas de comités de seguimiento, actas de visita e informes mensuales de seguimiento. Si bien se tienen los soportes mencionados, en estos no se ven reflejadas acciones o compromisos tendientes a cumplir el objeto contractual en los términos pactados en cuanto a valor y plazo; consecuencia de esto se evidencia en la obra que actualmente presenta incrementos, adiciones y atrasos en su ejecución de hasta 60 meses aproximadamente con respecto a la fecha de entrega inicial.

A pesar de lo dicho por parte de la entidad, no se encuentran soportes que justifiquen el uso de la obra sin haber sido entregada y recibida a satisfacción, con el agravante de no tener una red contraincendios activa y estudiantes haciendo uso de la edificación sin las medidas de seguridad pertinentes, hechos sobre los cuales ENTerritorio no se pronuncia.

ENTerritorio, mediante oficio No. 20234300379082 del 10 de noviembre de 2023, hizo traslado de lo observado por el equipo auditor a la Gobernación del Cauca y la Universidad del Cauca para que en

razón de sus competencias emitan respuesta, sin embargo, al vencimiento del plazo no hubo pronunciamiento alguno. La respuesta de la Universidad del Cauca fue allegada por ENTerritorio mediante correo electrónico fuera del plazo otorgado el 23 de noviembre.

La respuesta de la Universidad del Cauca se centra en dos puntos. El primero de ellos, en relación con las debilidades de planeación identificadas en cuanto a la viabilización del proyecto con deficiencias dado, que no atendió la normatividad referente a la red contra incendios. En este aspecto, la universidad expone detalladamente el tránsito realizado por el proyecto para su aprobación ante las instancias pertinentes; sin embargo, en su exposición no presenta ningún argumento que desvirtúe lo reprochado por la CGR, teniendo en cuenta que este va dirigido a señalar la falta de cuidado en ese ejercicio de validación del proyecto que no contempló lo pertinente frente a la red contraincendios, no a la ausencia del ejercicio de revisión y validación. La respuesta de la entidad, por el contrario, confirma lo observado por la comisión auditora en el sentido de afirmar el hecho de haber tenido que adicionar el contrato con el fin de dar cumplimiento a la normatividad vigente, una vez iniciada la ejecución del contrato.

En el segundo punto, la Universidad intenta desvirtuar las deficiencias encontradas por la CGR durante la ejecución del contrato y las funciones de supervisión y seguimiento que le corresponden, por un lado, a la Universidad como entidad ejecutora y por el otro, a ENTerritorio como parte del contrato específico y en el marco del Comité Operativo y de Seguimiento del mismo. Al respecto, se evidencia que la Universidad del Cauca presenta un amplio contexto de todo el desarrollo del contrato, señala entre otras cosas, las modificaciones, suspensiones y adiciones que se han surtido en el contrato observado, las diferentes instancias que han participado en la toma de decisiones y los obstáculos presentados presupuestalmente; hechos sobre los cuales no versa el hallazgo y por tanto no merecen atención en el presente análisis.

En cuanto al reproche hecho por la CGR, la entidad señala que durante la sesión 39 del comité operativo y de seguimiento del contrato específico, la Universidad del Cauca expuso la necesidad de elaborar un plan de contingencia para habilitar el uso del bloque 1 aun cuando la obra no ha finalizado. A su vez, menciona que tanto ENTerritorio como el DNP manifestaron acuerdo con tal decisión dejando claridad que ellos recibirían la obra solo hasta su terminación. Sobre estos argumentos, vale la pena decir que, contrario a desestimar lo observado por la comisión auditora, confirman el reproche, puesto que en las consideraciones no hay soporte de que hayan previsto el riesgo de seguridad sobre quienes harían uso de las instalaciones sin la red contra incendios activa.

Dicho lo anterior y en el entendido en que ni el DNP, ni ENTerritorio ni la entidad ejecutora, en el marco del Comité operativo y de Seguimiento hizo alusión a la necesidad de garantizar todas las medidas de seguridad para el uso del bloque 1, es dable afirmar que no existen argumentos válidos para desvirtuar lo observado.

Por lo anterior, se valida como hallazgo en los términos comunicados.

3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

Evaluar la ejecución, seguimiento y control de los contratos de mandato suscritos entre el DNP y ENTerritorio para la administración y operación del Fondo Regional para los Pactos Territoriales a 30 de junio de 2023.

Para evaluar este objetivo se llevó a cabo prueba de auditoría que permitió verificar el cumplimiento de la normatividad general aplicable a los contratos celebrados, de las obligaciones contractuales y de los pagos ejecutados.

3.3.1 Contrato interadministrativo de mandato

En desarrollo del procedimiento de auditoría planteado, se verificó el cumplimiento de la normatividad general aplicable a los contratos de mandato No. 226 / 221001 de 2021 y No. 877 / 221009 de 2021 (estudios previos, ejecución, pago de cuota de administración y terminación por mutuo acuerdo). Así mismo, se contrastó que los gastos ejecutados cargados a la ejecución de los contratos se encontrasen alineados con el objeto de estos.

Se identificó que la cuota de administración producto del mandato sea pactada de acuerdo con la propuesta global que presenta ENTerritorio, partiendo del modelo de costeo que contempla los gastos fijos, de acuerdo con el objeto, alcance y actividades señaladas en el contrato y sujeto a unos hitos de ejecución de los recursos para la administración y operación del FRPT en los componentes técnico, jurídico, administrativo y financiero y que no se calcula de forma proporcional o en correlación directa al monto de los recursos a administrar.

En lo que respecta a la supervisión del contrato de mandato, se evidenció que el DNP en su rol de mandante designó a un funcionario para que en el plazo de ejecución vigilara el desarrollo de las actividades y cláusulas pactadas. Igualmente, que cada vez que se realizó un desembolso por concepto de cuota de administración, se emitió un informe respecto al cumplimiento de cada una de las obligaciones del pacto jurídico.

De otro lado, se evidenciaron debilidades en cabeza de ENTerritorio como mandatario, consistentes en la falta de segregación de funciones y responsabilidades para el manejo de información del FRPT y ausencia de procedimiento, manual o directriz para el manejo de la misma. Situaciones que inciden para que las actividades u operaciones realizadas no reflejen la realidad de manera fidedigna, sumado a la injerencia directa sobre la toma de decisiones que se desprende de la aplicación de política pública.

Finalmente, con la información analizada se estableció que existieron deficiencias en el ejercicio de supervisión, seguimiento y control de los contratos específicos en cabeza de ENTerritorio consistentes en el desuso de mecanismos coercitivos pactados contractualmente para garantizar el cumplimiento de todo el clausulado contractual con miras a obtener el objeto convenido, situación que repercute negativamente en el cumplimiento del plazo pactado para el desarrollo de los contratos específicos y a su vez en el cumplimiento del horizonte de la política pública.

Las razones expuestas condujeron a la determinación de los siguientes hallazgos:

Hallazgo No 6 Administración de la información del FRPT

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 2, 6 y 209 se refiere a los fines esenciales del Estado, a los responsables de infringir la Constitución y la ley, y a los principios de la función administrativas.

La Ley 489 de 1998 en su artículo 3, se refiere a los principios de la función administrativa.

El Contrato Interadministrativo de Mandato suscrito entre el DNP y ENTerritorio No. DNP 877-2021/ ENT 221009 con el objeto de “(...) *realizar la administración y operación del Fondo Regional para los Contratos Plan/ Pactos Territoriales con los recursos que ingresen a este y los demás que le sean transferidos*”, en su clausulado dispuso:

“(...) SEGUNDA – OBLIGACIONES DEL MANDATARIO: (...)

(...) 18. Disponer durante toda la etapa de ejecución y liquidación del contrato, de un sistema (software) o mecanismo de administración de la información de acuerdo con los lineamientos que para el efecto determine el mandante; que permita al DNP la consulta en tiempo real de la información actualizada, respecto de la administración de los recursos del Fondo Regional para los Contratos Plan/Pactos Territoriales, así como los reportes del estado de ejecución de los contratos específicos (...)

(...) 26. Mantener actualizada, organizada y en condiciones de disponibilidad, la información y documentación que se genere o administre con ocasión del cumplimiento de las obligaciones que se derivan de este contrato. Así mismo, garantizar su custodia y entrega al DNP una vez finalice el plazo de ejecución del contrato (...)

En el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento Intersectorial realizada por la CGR al DNP y ENTerritorio con el fin de vigilar la gestión fiscal en la ejecución de proyectos de inversión financiados a través del Fondo Regional para los Pactos Territoriales – FRPT, en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional al Fondo, con corte a 30 de junio de 2023, además de la interacción sostenida en el marco de las respuestas a las solicitudes de información⁶², se sostuvieron varias reuniones con el sujeto de control para tener contexto y conocimiento del objeto de auditoría.

Después de analizar la información suministrada por el auditado y articularla con el contexto brindado en las reuniones, para la comisión auditora es dable afirmar que en el marco de lo pactado en los numerales 18 y 26 de la cláusula segunda del contrato en mención, ENTerritorio dispone y actualiza la información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del mandato a través del servicio “One Drive”⁶³ de Microsoft.

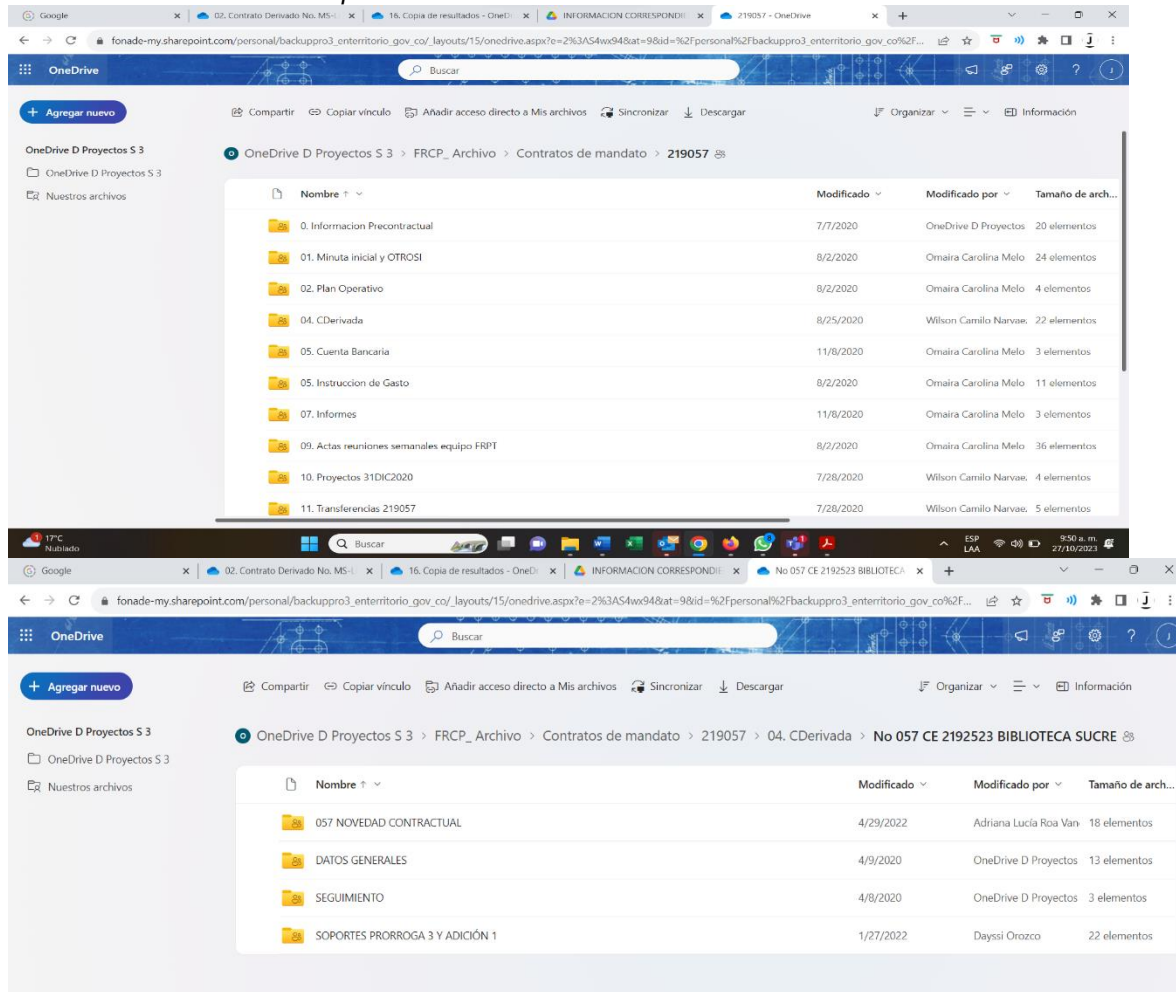
Para la disposición de la información en el “One Drive” ENTerritorio no ha establecido un procedimiento o manual donde se determinen las características mínimas necesarias para su consulta (tipo de archivo, tamaño, calidad, etc.), o donde se disponga de forma estandarizada instrucciones para la inclusión de nuevos documentos; en ese sentido, no existe un lineamiento sobre como nombrarlos y clasificarlos, o si se disponen en orden cronológico, o por relevancia del asunto que contienen. Es así

⁶² De las que se realizaron varios alcances y nuevos requerimientos con el fin de tener certeza sobre la base de datos de la contratación derivada producto del contrato Interadministrativo de Mandato y la información de todos los soportes de dicha contratación incluida en la muestra para análisis como las siguientes: Solicitud 2023EE0119870 del 25/07/2023 junto a sus tres alcances (primer requerimiento de información), Solicitud 2023EE0142780 del 25/08/2023 (reiteración ajuste base de datos contratación), Solicitud 2023EE0150710 del 06/09/2023 (contratación derivada y soportes), Solicitud 2023EE0178730 del 13/10/2023 (reiteración solicitud del 06/09/2023) y Solicitud 2023EE0180645 del 17/10/2023.

⁶³ “OneDrive es el servicio en la nube de Microsoft que te conecta a todos tus archivos. Te permite almacenar y proteger tus archivos, compartirlos con otros usuarios y acceder a ellos desde cualquier lugar en todos tus dispositivos. Al usar OneDrive con una cuenta proporcionada por su empresa o centro educativo, a veces se denomina, OneDrive para el trabajo (...)” Tomado de <https://support.microsoft.com/es-es/office/-gu%C3%A9-es-onedrive-profesional-o-educativo-187f90af-056f-47c0-9656-cc0ddca7fdc2#:~:text=OneDrive%20para%20uso%20dom%C3%A9stico%20es,incluso%20colaborar%20en%20el%20contenido,> recuperado el 2/11/2023.

que la información se dispone de manera discrecional o facultativa por cada uno de los profesionales asignados para el cargue de la misma y en el marco del principio de buena fe. Adicionalmente, no existen consolidados de información que permitan determinar la cantidad y tipo de documentos que componen cada uno de los expedientes contractuales suscritos en el marco del contrato de mandato, situaciones que repercuten en la consistencia de la información y a su vez en la atención de los principios de eficacia y eficiencia que detenta la función administrativa en cabeza de ENTerritorio.

Disposición de la información en el OneDrive de ENTerritorio



The first screenshot shows the 'Contratos de mandato' folder containing 11 subfolders. The second screenshot shows the '04. CDerivada' folder containing 4 subfolders.

Nombre	Modificado	Modificado por	Tamaño de arch...
0. Informacion Precontractual	7/7/2020	OneDrive D Proyectos	20 elementos
01. Minuta inicial y OTROSI	8/2/2020	Omaira Carolina Melo	24 elementos
02. Plan Operativo	8/2/2020	Omaira Carolina Melo	4 elementos
04. CDerivada	8/25/2020	Wilson Camilo Narvaez	22 elementos
05. Cuenta Bancaria	11/8/2020	Omaira Carolina Melo	3 elementos
05. Instruccion de Gasto	8/2/2020	Omaira Carolina Melo	11 elementos
07. Informes	11/8/2020	Omaira Carolina Melo	3 elementos
09. Actas reuniones semanales equipo FRPT	8/2/2020	Omaira Carolina Melo	36 elementos
10. Proyectos 31DIC2020	7/28/2020	Wilson Camilo Narvaez	4 elementos
11. Transferencias 219057	7/28/2020	Wilson Camilo Narvaez	5 elementos

Nombre	Modificado	Modificado por	Tamaño de arch...
057 NOVEDAD CONTRACTUAL	4/29/2022	Adriana Lucia Roa Van	18 elementos
DATOS GENERALES	4/9/2020	OneDrive D Proyectos	13 elementos
SEGUIMIENTO	4/8/2020	OneDrive D Proyectos	3 elementos
SOPORTES PRORROGA 3 Y ADICION 1	1/27/2022	Dayssi Orozco	22 elementos

Fuente: OneDrive de ENTerritorio

De igual manera, al no contar con procedimiento, manual o directriz para el manejo del “One Drive”, no se evidenció una segregación de funciones y responsabilidades donde se delimite quien o quienes son los encargados de disponer la información junto a su periodicidad y las condiciones o características mínimas para la consulta. Tampoco se establece un responsable encargado de verificar que la disposición final de la información cumpla con las exigencias del DNP, circunstancia que trae consigo que la información sobre las actividades u operaciones no refleje la realidad de manera fidedigna y acarrea una injerencia directa en el manejo de la política pública al no tener certeza sobre la actualización, completitud y veracidad de la información, hecho materializado durante la

ejecución del proceso auditor donde se recibió información contractual con errores (fechas, cuantías, porcentajes de avance, situación actual de los contratos).

De otro lado se evidenció que, según el esquema de operación y funcionamiento del FRPT, la información que dispone ENTerritorio en el “One Drive” es la atinente a los dos primeros niveles de operación, es decir, lo que refiere a los Pactos Territoriales, Contratos Plan y Contratos Plan para la Paz, junto a la información de los Contratos Específicos.

En lo que respecta a la contratación del tercer orden, o contratación derivada, no se evidenció que estuviera dispuesta de forma pormenorizada, actualizada o cronológica para consulta en tiempo real, es decir, no está incluida en el “One Drive” que maneja ENTerritorio; situación que incide directamente con la toma de decisiones que pudieren generarse en el marco de la política pública por parte del FRPT y DNP como mandante.

Las situaciones descritas en cuanto a debilidades en la consistencia de la información, obedecen a la ausencia de segregación de funciones y responsabilidades respecto del manejo de la misma, ambas responsabilidades en cabeza de ENTerritorio.

Respuestas recibidas

Respuesta de ENTerritorio

A través de radicado No. 20232900171991 del 15 de noviembre de 2023 la Gerencia General de ENTerritorio dio contestación a lo observado por el equipo auditor y comunicado mediante radicado No. 2023EE0196178 en los siguientes términos:

“(…) la presente comunicación se divide en dos partes; la primera, presenta el marco normativo y de orden contractual de la competencia que le asiste al Departamento Nacional de Planeación y el Fondo Regional para los Pactos Territoriales - FRPT, respecto del seguimiento administrativo y financiero (...); la segunda consiste en precisiones y respuesta sobre los aspectos que han sido objeto de observación por parte del equipo auditor (...)

*(...) es necesario tener en cuenta lo indicado en los puntos **2. Precisiones sobre la competencia del Departamento Nacional de Planeación- DNP** y **4. Alcance de la Responsabilidad de ENTerritorio en el marco de sus competencias legales**, pues la supervisión de los proyectos a ejecutar por las Entidades Ejecutoras no radica en cabeza del DNP ni de ENTerritorio. Al respecto, es preciso indicar que no compartimos la conclusión del ente de control, debido a que el DNP, en su calidad de mandante y en ejercicio de supervisión, ha realizado de manera diligente la misma en el marco de sus competencias y obligaciones establecidas en el **Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009**, lo que se soporta en los respectivos informes, así como en el adecuado seguimiento a dicho contrato, de conformidad con los respectivos manuales de supervisión de la Entidad*

En concordancia con lo anterior, es oportuno traer de presente las siguientes consideraciones:

1. El contrato interadministrativo de mandato 877-2021, en su cláusula segunda numeral 18 establece: **“SEGUNDA. - OBLIGACIONES DEL MANDATARIO:** El mandatario deberá ejecutar las obligaciones necesarias para dar cumplimiento al objeto del contrato, y en especial, las siguientes:

“(…) 18. “Disponer durante toda la etapa de ejecución y liquidación del contrato, de un sistema (software) o mecanismo de administración de la información de acuerdo con los lineamientos que para el efecto

determine el mandante; que permita al **DNP** la consulta en tiempo real de la información actualizada, respecto de la administración de los recursos del Fondo Regional para los Contratos Plan/Pactos Territoriales, así como los reportes del estado de ejecución de los contratos específicos".

2. En consecuencia, de la obligación anterior y de otras más, las partes del Contrato de Mandato 877-2021 elaboraron y aprobaron el **"REGLAMENTO OPERATIVO FONDO REGIONAL PARA LOS PACTOS TERRITORIALES"**, en virtud del cual el DNP, en su calidad de mandante, dictó los lineamientos básicos en materia de administración y reporte de información considerados para soportar el seguimiento financiero, técnico y jurídico realizado por EN Territorio con ocasión de la administración y operación del FRPT. Dentro de dichos lineamientos encontramos como EN Territorio, en su rol de administrador, debe efectuar la:

- Numeral **"2.1 Creación del expediente contractual.** (...) en el sistema de información denominado "Convenios y Contratos de ENTerritorio" (...)
- Numeral **"2.2 Elaboración de la justificación para la contratación.** Con base en los conceptos de viabilidad técnica, financiera y jurídica del proyecto elaborados en la primera fase del proceso, la coordinación jurídica elabora el documento de justificación que hará las veces de estudio previo, en donde constará la planeación de la contratación (...)
- Numeral **"2.3 Solicitud del documento que garantiza la disponibilidad de los recursos.** (...) y como resultado se genera la Certificación de Recursos que debe ser firmada por el responsable del presupuesto asignado por ENTerritorio".
- Numeral **"2.4 Elaboración y revisión de la Minuta Contractual.** Con la justificación de la contratación y la certificación de recursos, la Coordinación Jurídica de la Unidad proyecta la minuta del contrato (...)
- Numeral **"2.6 Expedición del documento que asigna los recursos al contrato específico.** (...)
- Numeral **"2.7 Publicación del Contrato en SECOP II.** (...)
- Numeral 3 **#Fase 3: Ejecución del Contrato Específico.** (...)

Lineamientos sobre la administración y reporte de información

Para efectos de la administración de la información y el seguimiento de los recursos transferidos, el FRPT elaboró una matriz de seguimiento en cumplimiento del numeral 16 de la cláusula segunda del contrato (...)

Así mismo, se precisa que la gestión de la información está soportada en los sistemas de información con los que cuenta ENTerritorio (ORFEO, HELISSA, entre otros) y en un repositorio de información de los contratos específicos al que tendrá acceso el Departamento Nacional de Planeación para la consulta de la información en línea cuando esta sea requerida.

- Numeral **"3.1 Seguimiento financiero.** (...) Todas las operaciones de la Unidad están soportadas en los documentos contables que referencian las operaciones efectuadas, ya sean estos de carácter externo (...) o de carácter interno generadas al interior de ENTerritorio para el soporte de sus operaciones (...)
- Numeral **"3.2.1 Componente Técnico.** (...). Informe mensual de seguimiento: Con base en los informes entregados por la supervisión de la entidad ejecutora, los comités de seguimiento, las visitas de seguimiento, las reuniones de seguimiento técnico y la información contenida en la matriz de seguimiento, se genera el reporte del avance del proyecto en el informe de gestión del contrato de mandato (...)
- Numeral **"3.3 Componente Jurídico** (...). Elaborar y revisar las adiciones, modificaciones, prórrogas y/o aclaraciones, suspensiones, reinicios y cualquier novedad contractual al contrato específico, previa solicitud de alguna de las partes del contrato (...)

(...) 3. La cláusula segunda del contrato interadministrativo de mandato 877-2021 en su numeral 26 establece: (...) 26. Mantener actualizada, organizada y en condiciones de disponibilidad, la información y documentación que se genere o administre con ocasión del cumplimiento de las obligaciones que se derivan de este contrato. Así mismo, garantizar su custodia y entrega al DNP una vez finalice el plazo de ejecución del contrato." ...,

situación esta que se evidencia desde el momento de la suscripción del citado contrato con la creación de un repositorio documental a través del servicio en la nube de Microsoft “OneDrive”.

(...) desde la Gerencia Nacional de Pactos Territoriales se viene ejerciendo una correcta y adecuada supervisión, mediante la realización de las siguientes actividades:

- Desde el inicio del contrato interadministrativo de mandato 877-2021, se cuenta con el acceso al sistema (software) o mecanismo de información (OneDrive) dispuesto por ENTerritorio para tal fin (...)
- Previo a la emisión de la instrucción de gasto, por parte del DNP, desde la supervisión y el equipo de apoyo a la misma se realiza la verificación de la documentación contenida en el Anexo 5 de cada uno de los proyectos que serán financiados con recursos del FRPT, documentación que se encuentra contenida en el mencionado OneDrive.
- Durante la ejecución de cada uno de los contratos específicos suscritos por ENTerritorio, el equipo de apoyo a la supervisión hace uso del sistema (software) o mecanismo para realizar la consulta de los soportes de los informes de gestión, contables y financieros presentados por ENTerritorio.
- Esta supervisión y su equipo de apoyo, en cumplimiento de los reglamentos de cada uno de los contratos específicos, asiste a los comités operativos y de seguimiento citados por ENTerritorio en cumplimiento del clausulado de cada contrato específico, logrando también en estos realizar una correcta supervisión y conocer el estado de la ejecución de cada uno de los proyectos financiados con recursos del FRPT.
- Se diseñó e implementó un tablero de control general de seguimiento de las obligaciones del mandatario y como se evidencia su cumplimiento.
- De igual manera, y como parte de la mejora continua y del proceso de gestión del cambio que se adelanta en esta gerencia, durante lo corrido de la vigencia 2023 se han venido realizando mesas técnicas de trabajo con el equipo de ENTerritorio para los insumos y las características de estos que se requieren para alimentar el sistema de información de Pactos Territoriales - SISPACTOS.
- En los informes de gestión mensuales, se realizan observaciones buscando lograr la consistencia entre el citado informe, las fichas de seguimiento y comités operativos.
- Se cuenta con un equipo interdisciplinario de apoyo a la supervisión vinculados mediante contratos de prestación de servicio.

Considerando lo anteriormente expuesto, en razón a las precisiones de orden contractual que se exponen en líneas anteriores, se precisan las razones por las cuales se da una supervisión activa, que propugna por el fortalecimiento continuo de su ejercicio, en pro del cumplimiento del objeto y obligaciones derivadas en el Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009.

Adicionalmente, por parte de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, se ha dado cumplimiento a las obligaciones señaladas, particularmente en los numerales 18⁶⁴ y 26⁶⁵ del mandato en referencia, y lo anterior se soporta en que a través del repositorio de información a través de la plataforma de “One Drive”, se comparte toda la información necesaria y en tiempo real, que da cuenta del seguimiento que se realiza (...)

Para tal efecto, por parte de ENTerritorio se desagrega en dicha plataforma la información de los Contratos Específicos, objeto de supervisión administrativa en cabeza de la Gerencia del FRPT, junto con su equipo interdisciplinario de apoyo a la supervisión, y para lo cual se realiza el acopio de información de los componentes técnico, jurídico y financiero, de forma independiente, (...) garantizando la seguridad, integridad, disponibilidad y consulta para los extremos contractuales, lo cual pudo ser corroborado por el equipo auditor.

⁶⁴ “Disponer durante toda la etapa de ejecución y liquidación del contrato, de un sistema (software) o mecanismo de administración de la información de acuerdo con los lineamientos que para el efecto determine el mandante; que permita al DNP la consulta en tiempo real de la información actualizada, respecto de la administración de los recursos del Fondo Regional para los Contratos Plan”

⁶⁵ “Mantener actualizada, organizada y en condiciones de disponibilidad, la información y documentación que se genere o administre con ocasión del cumplimiento de las obligaciones que se derivan de este contrato. Así mismo, garantizar su custodia y entrega al DNP una vez finalice el plazo de ejecución del Contrato.”

En este sentido, se evidencia pleno cumplimiento tanto del Departamento Nacional de Planeación, así como de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, sobre los deberes de seguimiento y obligaciones que emanan del **Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009**, en la medida que al contarse con el repositorio de información y compartida en tiempo real “One Drive”, se disponen de los elementos necesarios que permiten la toma de decisiones sobre el seguimiento a la ejecución de los recursos del Fondo Regional para los Pactos Territoriales.

Ahora bien, en razón a lo observado por la comisión auditora, en cuanto a “(...) no contar con procedimiento, manual o directriz para el manejo del “One Drive” (...)”, indicamos al equipo de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras que, teniendo en cuenta los lineamientos aplicables a la organización de la información del DNP y ENTerritorio, bajo lo establecido en el contrato de mandato, se realizará la articulación respectiva con las áreas competentes (tecnologías de la información, archivo, entre otros), a efectos de definir elementos de detalle en cuanto al manejo del repositorio de información, con la finalidad de disponer lineamientos de detalle, en el manejo del repositorio de información.

En virtud de los argumentos expuestos, consideramos que hemos demostrado a nivel contractual y probatorio el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los numerales 18 y 26 del **Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009**, así como el debido seguimiento que le asiste a las entidades respectivas, razón por la cual no se presentan debilidades en la supervisión del contrato de mandato en cabeza del DNP, así como tampoco se refieren debilidades en el seguimiento en cabeza de ENTerritorio (...)” (subrayas fuera de texto).

Respuesta del DNP

Por medio de radicado No. 20236000751611 del 16 de noviembre de 2023 la secretaria general del DNP remitió alcance extemporáneo a la respuesta remitida por ENTerritorio en los siguientes términos:

“(…) es necesario tener en cuenta que en el Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009 ni en el Reglamento Operativo se estableció la obligación de diseñar o contar con un procedimiento, manual o directriz para el manejo de la herramienta tecnológica de información, como tampoco se consagró obligación alguna relativa a las funciones o responsabilidades de los encargados de la información; por lo tanto, los criterios de auditoría señalados en la presente observación no han sido vulnerados o transgredidos por el DNP y ENTerritorio, pues, como ya se dijo, el clausulado del contrato de mandato referente a las obligaciones de disposición de la información y el sistema (software) o mecanismo de administración dispuesto para ello se está cumpliendo a cabalidad por el mandatario conforme las exigencias del DNP.

Entonces, el hecho de no tener un manual de manejo del One Drive, ni una segregación de funciones de los encargados de la información no implica un incumplimiento del contrato, por cuanto estas exigencias no fueron establecidas por las partes.

En consecuencia, al ser la presente una auditoría de cumplimiento, cuyo objetivo es establecer el cumplimiento del asunto o materia frente a los criterios de auditoría establecidos, resaltamos que no existen evidencias para concluir que hay “debilidades en la supervisión del contrato de Mandato en cabeza del DNP para velar por la atención de cada una de las cláusulas pactadas (negritas fuera de texto)” ni debilidades en cabeza de ENTerritorio en el cumplimiento a cada una de las obligaciones del clausulado, por cuanto, insistimos, no hay incumplimiento de los numerales 18 y 26 de la cláusula segunda del contrato de Mandato. (...)”

Análisis de las respuestas

La respuesta de ENTerritorio se dispuso en dos partes, la primera presentó el marco normativo, contractual, los lineamientos de competencia y responsabilidades del DNP, ENTerritorio y el FRPT, respecto del seguimiento administrativo y financiero a las transferencias que se realicen a las entidades ejecutoras en el marco del contrato interadministrativo de mandato suscrito para tal fin; y la segunda, brindó una contestación a los aspectos que fueron objeto de reproche por parte del equipo auditor de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

En lo que refiere a la primera parte de la comunicación de ENTerritorio, donde se aludió a los antecedentes normativos de los Contratos Plan – Pactos Territoriales, se dio contexto sobre las competencias del DNP, FRPT y de las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión, así como el alcance de la responsabilidad de ENTerritorio, y se enfatizó sobre la responsabilidad de las entidades ejecutoras frente a la vigilancia y control de la ejecución contractual (contratación derivada); resulta pertinente indicar que no refuta o controvierte lo dicho por la CGR sino que brinda un contexto sobre los elementos y actores involucrados en el desarrollo de la política pública. Por lo anterior, no serán involucrados en la tensión dialéctica argumentativa que nos ocupa.

Ahora bien, en la segunda parte de la misiva de ENTerritorio se esbozaron argumentos que se pueden agrupar en dos: **i)** La competencia del DNP, el alcance de la Responsabilidad de ENTerritorio en el marco de sus competencias legales y la responsabilidad de las entidades ejecutoras y **ii)** El no contar con procedimiento, manual o directriz para el manejo del “One Drive”. En ese orden de ideas, se abordará cada ítem para concluir la dialéctica argumental así:

i) La competencia del DNP, el alcance de la Responsabilidad de ENTerritorio en el marco de sus competencias legales y la responsabilidad de las entidades ejecutoras

ENTerritorio como primera medida recalcó que la responsabilidad de la supervisión de los proyectos no recaía en DNP ni ENTerritorio, acto seguido, adujo que la supervisión realizada por el DNP fue ajustada al marco de sus competencias y obligaciones según lo dispuesto en el contrato interadministrativo de Mandato DNP 877/ ENTerritorio 221009.

En el mismo sentido manifestó que como consecuencia de la obligación 18 del contrato Interadministrativo de Mandato y de otras más, las partes del contrato elaboraron y aprobaron el “Reglamento Operativo Fondo Regional para los Pactos Territoriales”, en virtud del cual el DNP, en su calidad de mandante, dictó los lineamientos básicos en materia de administración y reporte de información considerados para soportar el seguimiento financiero, técnico y jurídico realizado por ENTerritorio con ocasión de la administración y operación del FRPT.

Dentro de los lineamientos enunció cómo EN Territorio, en su rol de administrador, debe efectuar actividades como “1. Creación del expediente contractual, 2. Elaboración de la justificación para la contratación, 3. Solicitud del documento que garantiza la disponibilidad de los recursos, 4. Elaboración y revisión de la Minuta Contractual, 5. Expedición del documento que asigna los recursos al contrato específico y 6. Publicación del Contrato en SECOP II”.

También manifestó que, posterior a las actividades enunciadas, en la etapa de ejecución de los contratos específicos, se cuenta con lineamientos sobre la administración y reporte de información, el seguimiento financiero, del componente técnico, y del componente jurídico. Así mismo que, la cláusula 26 del Contrato Interadministrativo de Mandato se atendía en debida forma según las actividades de los informes de supervisión proferidos por el DNP en su rol de mandante.

Adicionalmente, en su respuesta ENTerritorio afirmó: (...) *por parte de ENTerritorio se desagrega en dicha plataforma la información de los Contratos Específicos, objeto de supervisión administrativa en cabeza de la Gerencia del FRPT, junto con su equipo interdisciplinario de apoyo a la supervisión, y para lo cual se realiza el acopio de información de los componentes técnico, jurídico y financiero, de forma independiente, en razón a los deberes de seguimiento establecidos en el Reglamento Operativo del **Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009**, garantizando la seguridad, integridad, disponibilidad y consulta para los extremos contractuales, lo cual pudo ser corroborado por el equipo auditor (...)*” (subrayas fuera de texto).

En este punto resulta imperioso indicar que la aseveración realizada por el sujeto de control contiene un tinte falaz en razón a que, según lo evidenciado por la comisión auditora, la información con la que cuenta ENTerritorio se encuentra disponible pero no articulada ni actualizada. Lo anterior encuentra respaldo en las diferentes solicitudes de información⁶⁶ realizadas en el desarrollo de la auditoría, las cuales debieron ser reiteradas por falta de certeza en los elementos que la componían, sobre todo en lo que refiere a la contratación derivada.

De otro lado, fue enfático al mencionar que, DNP, ENTerritorio y la Unidad de gestión y operación del FRPT, no son responsables del control de legalidad de la contratación derivada, la cual es responsabilidad exclusiva de las entidades designadas como ejecutoras.

Los argumentos expuestos por ENTerritorio se encaminaron a mostrar el cumplimiento del objeto del mandato, específicamente de las cláusulas 18 y 26 desde la perspectiva de la supervisión que realizó el DNP y la atención a los lineamientos básicos en materia de administración y reporte de información considerados para soportar el seguimiento financiero, técnico y jurídico realizado por ENTerritorio con ocasión de la administración y operación del FRPT; situaciones que encuentran respaldo en las observaciones que se consignaron a los informes mensuales que envió ENTerritorio. Es así como se validan los argumentos del sujeto de control sobre el cumplimiento del mandato, sin embargo, no se desvirtúa el perjuicio que genera el no contar con una guía objetiva, segregación de funciones, procedimiento o manual que indique de forma expresa como debe ser dispuesta la información, en la consistencia de la misma, la toma de decisiones en el marco del desarrollo de la política pública, responsabilidad del FRPT, y la atención de los principios de eficacia y eficiencia que detenta la función administrativa en cabeza de ENTerritorio.

En lo que respecta a los linderos de responsabilidad del DNP, ENTerritorio y las entidades ejecutoras en el esquema de operación del FRPT, son claros para el ente de control pues se encuentran determinados en el Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 740 de 2016.

ii) El no contar con procedimiento, manual o directriz para el manejo del “One Drive”

ENTerritorio al referirse sobre la glosa de la consistencia de la información y la atención de los principios de eficacia y eficiencia indicó, que se realizará la articulación respectiva con las áreas competentes con la finalidad de disponer lineamientos en el manejo del repositorio de información.

⁶⁶ De las que se realizaron varios alcances y nuevos requerimientos con el fin de tener certeza sobre la base de datos de la contratación derivada producto del contrato Interadministrativo de Mandato y la información de todos los soportes de dicha contratación incluida en la muestra para análisis como las siguientes: Solicitud 2023EE0119870 del 25/07/2023 junto a sus tres alcances (primer requerimiento de información), Solicitud 2023EE0142780 del 25/08/2023 (reiteración ajuste base de datos contratación), Solicitud 2023EE0150710 del 06/09/2023 (contratación derivada y soportes), Solicitud 2023EE0178730 del 13/10/2023 (reiteración solicitud del 06/09/2023) y Solicitud 2023EE0180645 del 17/10/2023.

En ese orden de ideas, el sujeto de control no controvierte lo afirmado por la CGR, por el contrario, aceptó los argumentos del ente de control, motivo por el cual lo observado se mantiene en este apartado.

Por otra parte, refiriéndose a la respuesta emitida por el DNP, se expuso que ni dentro del clausulado del mandato ni en el reglamento operativo se estableció la obligación de diseñar un procedimiento, manual o directriz para el manejo de la herramienta tecnológica de información, ni se estableció una obligación para determinar la responsabilidad de los encargados de la información. Además, indicó que el hecho de no tener un manual de manejo del “One Drive”, ni una segregación de funciones de los encargados de la información no implica un incumplimiento del contrato, por cuanto estas exigencias no fueron establecidas por las partes.

Sobre el particular, vale la pena mencionar que a pesar de no encontrarse determinada la obligación de contar con un procedimiento, el no tener lineamientos claros sobre el registro y manejo de la información, no garantiza la consistencia de la información que aporte a la toma de decisiones en el marco del desarrollo de la política pública y la atención de los principios de eficacia y eficiencia que detenta la función administrativa en cabeza de ENTerritorio.

Como resultado del análisis realizado, la CGR valida el hallazgo en los términos señalados.

Hallazgo No 7 Seguimiento y Supervisión de Contratos Específicos (D)

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 2 y 209 estableció los fines esenciales del Estado y los principios de la función administrativa.

Así mismo, la Ley 489 de 1998 en su artículo 3, determinó los principios de la función administrativa.

La Ley 1474 de 2011 en sus artículos 83 y 84 definió la obligación de las entidades públicas de velar por la correcta ejecución del objeto contratado a través de la supervisión o interventoría y determinó sus facultades y deberes.

El Decreto 740 de 2016¹ dispuso:

“(…) Artículo 2.2.13.1.1.6. Contratos específicos para la ejecución de los Contratos Plan. En desarrollo de los Contratos Plan, las personas jurídicas de naturaleza pública o privada que concurren en la financiación de los proyectos identificados y priorizados en este instrumento suscribirán contratos específicos, cuando estos proyectos sean viabilizados técnica, jurídica y financieramente por las entidades respectivas. En estos contratos se definirá el objeto específico, las metas, los plazos, el mecanismo de gestión y ejecución contractual y sus responsables, entre otros aspectos. Con la suscripción de los contratos específicos, se comprometerán los recursos de fuente nacional, territorial y los provenientes de otras fuentes de financiación que se destinen para su ejecución, así como las vigencias futuras que se requieran conforme con las normas presupuestales vigentes.

En los contratos específicos también se acordarán los mecanismos de seguimiento a la ejecución de los recursos, el mecanismo de gestión y ejecución contractual del Contrato Plan, la entidad ejecutora y los demás aspectos que se consideren necesarios para garantizar la adecuada y eficiente ejecución de los proyectos.

Quien se designe como ejecutor en el contrato específico será el responsable de realizar la vigilancia y el control de la ejecución contractual de los recursos en los proyectos financiados a través del Contrato Plan. (...)” (subrayas fuera de texto)

El Decreto 1082 de 2015 definió el FRPT como un fondo cuenta de naturaleza especial, sin personería jurídica, adscrito al DNP, que tiene como objetivo el servir de mecanismo de gestión para facilitar la ejecución y el cumplimiento de los acuerdos, metas y resultados acordados en cada Contrato Plan y lograr la articulación y convergencia de recursos disponibles, así como el desarrollo de los proyectos de inversión previstos en los contratos específicos que se celebren.

El DNP ha suscrito con ENTerritorio (antes FONADE) cinco (5) convenios interadministrativos de mandato con el objetivo de realizar la administración y operación del FRPT. En el marco de dicho mandato se fijaron las condiciones previas de verificación de requisitos para la elaboración de contratos específicos y la realización de seguimiento administrativo y financiero de los recursos pendientes de giro respecto de los contratos específicos celebrados.

En el marco del contrato de mandato, ENTerritorio ha suscrito contratos específicos con las entidades territoriales en cuyo clausulado determina:

“(…) OBLIGACIONES DE ENTerritorio (…)

(…) Hacer seguimiento administrativo y financiero a la transferencia de los recursos realizada a la ENTIDAD EJECUTORA y efectuar la supervisión tal y como se señala en las Cláusulas respectivas del Contrato Específico y el Reglamento Operativo del Contrato Interadministrativo de Mandato (…)

(…) OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD EJECUTORA (…)

(…) Realizar el seguimiento, supervisión y control a la ejecución de los recursos que le sean transferidos en cumplimiento del contrato específico suscrito, conforme al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y al parágrafo del artículo 2.2.13.1.1.5 del Decreto 740 de 2016 y demás normas aplicables (…)

(…) Mantener actualizada, organizada y en condiciones de disponibilidad, la información y documentación que se genere o administre con ocasión del cumplimiento de las obligaciones que se derivan del contrato específico (…)

(…) Presentar un informe mensual dentro de los ocho (8) días siguientes al vencimiento del mes respectivo, suscrito por el supervisor del Contrato Específico, en donde informe el avance físico y financiero del proyecto a partir del inicio del contrato específico, hasta su finalización, en medio magnético y físico (…)

(…)SUPERVISIÓN Y CONTROL (…)(…) a través del Gerente del Fondo Regional para los Pactos Territoriales, sus coordinadores y su equipo de trabajo se implementarán los mecanismos que permitan realizar seguimiento administrativo y financiero a las transferencias, los cuales están dispuestos en el Reglamento Operativo del Contrato Interadministrativo de Mandato(…) (…), los cuales son: i) Reuniones de seguimiento; ii) Comités Operativos y de Seguimiento; iii) Verificación del cumplimiento de requisitos definidos en el contrato para desembolso de los recursos; iv) Requerimientos por incumplimiento de compromisos; v) Visitas realizadas por los profesionales técnicos del Fondo; vi) Informes mensuales de seguimiento entregados por la supervisión de la Entidad Ejecutora (…)

(…) TERMINACIÓN ANTICIPADA: De común acuerdo entre las partes, se podrá dar por terminado el contrato antes de su vencimiento, mediante acta. Así mismo, con la suscripción del presente contrato LA ENTIDAD EJECUTORA, autoriza expresamente a ENTerritorio para terminar anticipadamente el mismo mediante oficio escrito que se comunicará a la ENTIDAD EJECUTORA, en los siguientes eventos: a) Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga; b) Cuando la ENTIDAD EJECUTORA, sin aducir causa que lo justifique, se abstenga de entregar a ENTerritorio los documentos

requeridos para el cumplimiento de los requisitos legales de ejecución del contrato, dentro del plazo establecido para ello; c) Cuando LA ENTIDAD EJECUTORA, con posterioridad a la expedición del registro presupuestal, no diere inicio a la ejecución del contrato, sin perjuicio de las sanciones contractuales a las que haya lugar; d) Cuando del incumplimiento de las obligaciones de la ENTIDAD EJECUTORA se deriven consecuencias que hagan imposible o dificulten gravemente la ejecución del contrato, sin perjuicio de las sanciones contractuales a las que haya lugar (...).

(...) **SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS:** En caso de que con ocasión de la ejecución del contrato surjan situaciones que impliquen un posible incumplimiento parcial de las obligaciones o se suscite alguna controversia, diferencia o reclamo, las partes podrán buscar solucionar en forma ágil y directa las diferencias y discrepancias surgidas de la actividad contractual al interior del comité operativo y de seguimiento (...) (...) En el evento que subsista la misma, las partes dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en la que debió acreditarse el cumplimiento de compromisos de acuerdo a lo pactado en el comité operativo, podrán solicitar la etapa de arreglo directo por escrito a la ordenadora del gasto para que realice una audiencia con su participación, en la cual se busque dirimir las diferencias o controversias suscitadas, y acto seguido, se procedan a establecer acuerdos dentro del marco contractual, que garanticen la ejecución del contrato. En el evento que fracase la etapa de arreglo directo, las partes convienen que las diferencias entre ellas, por razón o con ocasión de la ejecución del contrato, serán resueltas a través de mecanismos alternativos de resolución de conflictos de acuerdo con lo previsto en la normatividad vigente (...)

(...) **APREMIO:** En caso de incumplimiento parcial de las obligaciones de la ENTIDAD EJECUTORA derivadas del Contrato, ENTerritorio puede adelantar los procedimientos establecidos en la ley, para hacer exigibles sanciones mensuales y sucesivas equivalentes al 1% del valor del contrato, las cuales no podrán exceder el 10% del valor total del mismo. El pago de las sanciones aquí pactadas no indemniza los perjuicios sufridos por ENTerritorio, ni implica limitación o renuncia alguna a las posibilidades de reclamación de esta última por los daños causados (...) (subrayas fuera de texto).

(...) **CLAUSULA PENAL PECUNIARIA:** Las partes pactan el valor de la cláusula penal pecuniaria aplicable ante cualquier incumplimiento total o parcial de las obligaciones derivadas del presente acuerdo, equivalente al 20% del valor del contrato. El valor pactado de la presente cláusula penal es el de la estimación anticipada de perjuicios, no obstante, la presente cláusula no impide el cobro de todos los perjuicios adicionales que se causen sobre el citado valor. Este valor puede ser compensado con los montos que ENTerritorio adeude a la ENTIDAD EJECUTORA con ocasión de la ejecución del presente Contrato, de conformidad con las reglas del Código Civil. (...)

En los contratos específicos también se estipula la responsabilidad de ejecución contractual y presupuestal de los recursos en cabeza de la entidad ejecutora así:

"(...) ENTIDAD EJECUTORA (...). La entidad ejecutora del proyecto de inversión se encargará de ejecutar contractual y presupuestalmente los recursos que son transferidos por ENTerritorio con ocasión de la financiación del proyecto de inversión y será la responsable de realizar la vigilancia y el control de la ejecución contractual en cuanto a los aspectos técnicos, jurídicos y financieros de los recursos asignados al proyecto, en los términos descritos en los artículos 2.2.13.1.1.6 y 2.2.13.1.2.7 del Decreto No. 1082 de 2015 (...)"

En concordancia con el esquema de operación del FRPT, la entidad designada como ejecutora es la encargada de contratar la ejecución del proyecto² (obra, suministro, interventoría, supervisión según corresponda) y está obligada a realizar el control y vigilancia de los recursos que son entregados y garantizar la entrega del proyecto.

Dentro de las obligaciones convenidas en los contratos específicos igualmente se establece el Comité Operativo y de Seguimiento, integrado por: **"i) Gerente Nacional de Pactos Territoriales o quien éste**

designe, ii) Gerente del Fondo Regional para los Pactos Territoriales o quien éste designe y iii) Representante Legal de la entidad ejecutora o quien éste designe”, como mecanismo de seguimiento a la ejecución de los recursos. Cuerpo colegiado llamado a reunirse “ordinariamente al menos una vez cada mes por convocatoria del Gerente del Fondo Regional para los Pactos Territoriales o los profesionales del mismo”.

En el análisis realizado por la CGR a la información allegada por el sujeto de control, FRPT, se encontró lo siguiente:

1. Contrato Plan Norte del Cauca

FONADE (hoy ENTerritorio), la Gobernación del Cauca y la Universidad del Cauca suscribieron el Contrato Específico No. 2171610 para la “(...) *cofinanciación del proyecto “CONSTRUCCIÓN PRIMERA ETAPA DE LA CIUDADELA UNIVERSITARIA PARA LA REGIÓN NORTE DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA”, que se encuentra priorizado en el Plan de Acción 2017. (...)”* donde se designó como entidad ejecutora de obra a la Universidad del Cauca y al Departamento del Cauca como responsable de la contratación de interventoría, el 19 de julio de 2017 con un plazo de ejecución de 16 meses. Una vez analizadas las actas de los comités operativos celebrados se evidenció lo siguiente:

Comités operativos vigencia 2017

El Comité sesionó por primera vez el 11 de agosto de 2017 e indicó que la entidad ejecutora se encontraba realizando el proceso de selección de contratista de obra. Se consignó que para la fecha de realización del segundo comité se contaba con un 0% de ejecución y que se tenía programado cerrar el proceso precontractual de la derivada para el mes de septiembre de 2017, situación que no se alcanzó según lo previsto³.

Comités operativos vigencia 2018

Se consignó que el avance de la ejecución del contrato de obra reflejaba un 22,9% vs un avance programado del 37,7% para un atraso del 14,7% y se dejó como compromiso para la entidad ejecutora la solicitud de prórroga con su respectiva justificación⁴. Así mismo, se consignó que la Universidad del Cauca no cumplió con el compromiso de la solicitud de prórroga para el comité siguiente⁵.

En el mes de noviembre de 2018 se dejó consignado que la prórroga solicitada por la entidad ejecutora era viable siempre y cuando se realizara una estricta supervisión e interventoría frente al plan de contingencia presentado por cuanto el avance de obra mensual continuaba siendo bajo⁶.

Comités operativos vigencia 2019

Se evidenció que el Gerente del FRCP indicó que el proyecto solo involucraba contrato de obra, suministro e interventoría, pero que, la Universidad en virtud de su autonomía, gestionó lo correspondiente al contrato de consultoría para realizar unos ajustes en la parte eléctrica del proyecto. Así mismo, se consignó la preocupación frente a algunos aspectos reportados en el informe de enero 2019, como el incumplimiento de la interventoría y del contratista de obra y se llamó la atención sobre los reportes de los informes que se debían presentar mensualmente de la contratación derivada. Acto seguido, se advirtió sobre la importancia de la remisión de información definitiva por parte de la entidad ejecutora, con el fin de realizar un adecuado seguimiento del proyecto.⁷

En el mes de abril de 2019, nuevamente el comité requirió a la entidad ejecutora por incumplir uno de los compromisos pactados en sesiones anteriores el cual tenía que ver con la realización de una reunión con los contratistas de obra e interventoría para tener certeza del estado del proyecto⁸. Además, se analizó y aprobó la solicitud de prórroga y adición del contrato⁹. De otro lado, se advirtió sobre la preocupación generada en razón a que según el informe de junio de 2019 se reportó un avance del 62,23% ejecutado contra un 80,27% programado para un atraso del 18,04% y una ejecución en el mes de 0,08%¹⁰.

Se evidenció la consigna de preocupación por la falta de informes de los meses de septiembre y octubre 2019 por parte de las entidades ejecutoras y omisión presentada frente a los múltiples requerimientos elevados respecto al proyecto ya que no se tenía certeza del avance de las obras, por lo que se conminó a las entidades para que subsanaran lo mencionado¹¹. El comité advirtió nuevamente sobre la falta de reporte de los informes de los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2019, situación que no permitió conocer el estado real de ejecución y avance del proyecto para realizar el seguimiento correspondiente¹².

Es importante mencionar que, en este punto, y a pesar de la desatención sistemática a los compromisos adquiridos en el marco del comité por las entidades ejecutoras, no se evidenció soporte de la aplicación de los mecanismos acordados contractualmente para para que en el marco del acuerdo de voluntades se obligara a las partes al cumplimiento de cada una de las cláusulas para alcanzar el objeto pactado.

Comités operativos vigencia 2020

En esta vigencia se presentó el acaecimiento de la pandemia COVID-19, situación que afectó directamente el cronograma de ejecución del proyecto. Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente resaltar que el comité puso en consideración la aplicación de un *procedimiento previo a demanda judicial tendiente a hacer exigible la cláusula penal pecuniaria del contrato específico*¹³ teniendo en cuenta la falta de reportes de información o reporte extemporáneo de la misma, además se advirtió que cualquier prórroga del proyecto no podía sobrepasar el 15 de diciembre de 2020 en razón a la vigencia del contrato de mandato entre DNP y ENTerritorio¹⁴. De otro lado, se prorrogó y adicionó el contrato específico en el último comité de la vigencia celebrado en el mes de diciembre¹⁵.

A pesar de la desatención a los compromisos adquiridos en el marco del comité por las entidades ejecutoras, que se puso en consideración la aplicación del procedimiento previo a demanda judicial; no se evidenció soporte de la aplicación de los mecanismos acordados contractualmente para para que en el marco del acuerdo de voluntades se obligara a las partes al cumplimiento de cada una de las cláusulas para alcanzar el objeto pactado.

Comités operativos vigencia 2021

Se consignó que no se evidenciaba incremento del personal en obra, a pesar de las reiteraciones emitidas por el FRPT razón por la cual se solicitó a la entidad ejecutora que adoptara todas las medidas administrativas con el fin de contar con el personal¹⁶. Así mismo, se resaltó la desatención a la remisión de los informes mensuales los primeros 5 días de cada mes y la solicitud de adición y prórroga en cabeza de la entidad ejecutora¹⁷. Se consignó la motivación de la segunda suspensión

del contrato específico por cuenta del orden público¹⁸, que fue prorrogada hasta el 1 de octubre de 2021¹⁹.

De otro lado, se indicó que la entidad ejecutora se encontraba pendiente de entregar los informes de ejecución de octubre y noviembre 2021, además que se realizó visita a las instalaciones por parte del FRPT en razón a la falta de certeza sobre la realidad de la obra²⁰. Así las cosas, en esta vigencia, a pesar de la desatención a los compromisos adquiridos en el marco del comité por las entidades ejecutoras, no se evidenció soporte de la aplicación de los mecanismos acordados contractualmente para que en el marco del acuerdo de voluntades se obligara a las partes al cumplimiento de cada una de las cláusulas para alcanzar el objeto pactado.

Comités operativos vigencia 2022

Se prorrogó el contrato específico hasta el 18 de octubre de 2022²¹, además se indicó que, a pesar de la suspensión de los contratos de obra e interventoría, el comité no contaba con el ajuste de la reprogramación de actividades de obra para una nueva prórroga, que estaba en cabeza de la entidad ejecutora²². Se aprobó una nueva prórroga del contrato específico hasta el 18 de mayo de 2023²³.

Comités operativos vigencia 2023 (hasta el 30 de junio de 2023)

Se dejó constancia del reinicio de los contratos derivados en la vigencia 2022, además de la preocupación del Gerente de FRPT respecto de los pocos avances de obra y la falta de recursos para terminar el proyecto²⁴. Así mismo, se advirtió sobre la desatención del compromiso de remitir respuesta formal sobre los motivos y causas jurídicas por las cuales se dio por terminado el contrato derivado de interventoría, en cabeza de la entidad ejecutora²⁵.

Es así que, a pesar de la desatención a los compromisos adquiridos en el marco del comité por las entidades ejecutoras, no se evidenció soporte de la aplicación de los mecanismos acordados contractualmente para que en el marco del acuerdo de voluntades se obligara a las partes al cumplimiento de cada una de las cláusulas para alcanzar el objeto pactado.

Lo hechos descritos en los contratos específicos mencionados, se presentaron por debilidades en las funciones de seguimiento, supervisión y control por parte de ENTerritorio de los contratos específicos suscritos con las entidades territoriales; así como a la falta de aplicación de mecanismos coercitivos amparados contractualmente para que en el marco del acuerdo de voluntades se obligue a las partes al cumplimiento de cada una de las cláusulas acordadas para alcanzar el objeto pactado, vale decir, las cláusulas de apremio, multas o la cláusula penal pecuniaria.

2. Contrato Plan para la Paz Bolívar – Sucre

ENTerritorio y el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre suscribieron el contrato específico No. 057-2192523 con el objeto de realizar la “(...) *REMODELACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA BIBLIOTECA DEPARTAMENTAL JOSÉ ELÍAS CURY LAMBRANO DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE*” que se encuentra priorizado en el plan de acción 2019 del Contrato Plan para la Paz Bolívar – Sucre (...)” el 30 de diciembre de 2019 con un plazo de ejecución de 12 meses contados a partir de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, sin exceder el 15 de diciembre de 2020. Una vez analizadas las actas de los comités operativos celebrados se evidenció lo siguiente:

Comités operativos vigencia 2020

En el acta de comité operativo y de seguimiento no. 4 del 8 de mayo de 2020, en el aparte de “verificación cumplimiento compromisos comité anterior (Sesión # 2 del 16 de marzo de 2020 y Sesión # 3 del 02 de abril de 2020)” se consignó que “(...) Mediante solicitud remitida mediante oficio No. 20202300075381 del 27 de marzo de 2020, se requirió a la entidad ejecutora informar el impacto que puede llegar a ocasionar el Decreto 457 de 2020 en la ejecución del proyecto. Del 02 al 03 de abril de 2020, se realizó sesión virtual No. 3 del comité operativo y de seguimiento en la cual se aprobó la suspensión del contrato por 2 meses. Sin embargo, mediante memorando No. 20202300062823 del 23 de abril del 2020, el FRPT solicitó a la Subgerencia de Operaciones la interrupción del trámite de la Suspensión No. 1 del Contrato, dado que la entidad ha decidido dar apertura al proceso de contratación de obra e interventoría (...) (...) No se encuentra publicado el proceso de contratación de interventoría ni apoyo a la supervisión (...) El CE tiene un atraso de tres (03 meses) y aproximadamente 22.5% al 15 de mayo de 2020 (...)” (subrayas fuera de texto).

En el acta del siguiente comité, en el mismo aparte se consignó que “(...) Nuevamente se deja en evidencia en el marco de este comité que no se encuentra publicado el proceso de contratación de interventoría ni apoyo a la supervisión, aun a pesar de que la entidad ejecutora había señalado en la mesa de seguimiento del 22 de mayo de 2020 que lo haría en la primera semana de junio (...) (...) El CE tiene un atraso de 4.5 meses y aproximadamente 26% al 31 de mayo de 2020 (...) Se encuentra pendiente la radicación del informe de supervisión de mayo de 2020 (...)” (subrayas fuera de texto)²⁶.

En el mismo aparte del acta del siguiente comité se consignó que “(...) Nuevamente se deja en evidencia en el marco de este comité que no se encuentra publicado el proceso de contratación de interventoría ni apoyo a la supervisión, aun a pesar de que la entidad ejecutora había señalado en el comité operativo y de seguimiento del 08 de junio de 2020, que lo haría para el 15 de junio de 2020 (...) (...) El CE tiene un atraso de 5 meses y aproximadamente 36% al 31 de junio de 2020 (...) (...) Se encuentra pendiente la radicación del informe de supervisión de junio de 2020 (...)” (subrayas fuera de texto)²⁷.

Así mismo, en la sesión no. 7 se consignó que “(...) El CE tiene un atraso de 6 meses y aproximadamente 55% al 31 de julio de 2020(...)
(...) Por parte de la profesional técnica del FRPT, se recuerda y se solicita tener presente el despeje de las áreas de la Biblioteca para así facilitar el pronto inicio y la ejecución de las obras en el sitio (...) Finalmente, el Gerente del FRPT advierte al DNP en el marco de la sesión, que este contrato específico excederá la vigencia del contrato de mandato vigente, más allá del 15 de diciembre de 2020 (...)” (subrayas fuera de texto)²⁸.

Se considera pertinente resaltar que en los Comités Operativos y de Seguimiento realizados se advirtió, en varias ocasiones, a la entidad ejecutora sobre el retraso presentado con ocasión de la falta de publicación de los procesos de contratación derivada en el SECOP y que dicha desatención repercutió directamente en el plazo de ejecución del contrato específico.

Las advertencias mencionadas se realizaron en el marco de la obligación de seguimiento que emana del contrato específico suscrito que recae en cabeza de ENTerritorio. De igual manera sobresale que, en el marco del clausulado contractual y la solución de controversias, entre cada uno de los comités operativos celebrados habían pasado más de quince (15) días, lo que habilita a la aplicación de otros mecanismos coercitivos amparados contractualmente para que en el marco del acuerdo de voluntades se obligara a las partes al cumplimiento de cada una de las cláusulas acordadas para alcanzar el objeto pactado.

Durante la sesión no. 8 del comité se consignó que “(...) Frente al proceso se obra, se tiene que el 14 de julio de 2020 se publicó en el SECOP I el Contrato 01- 02-07-2020 entre el Fondo Mixto de Promoción de la

Cultura y las Artes de Sucre y el Consorcio Construcción Biblioteca de Sucre 2020, con fecha de suscripción 02 de julio de 2020.

Se tiene acta de inicio de obra del 18 de agosto de 2020 con plazo ejecución de 8 meses.

El 13 de agosto se adjudicó proceso de interventoría al CONSORCIO INTER BIBLIOTECA 2020 por cual se suscribió el Contrato 01-14-08-2020 entre el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre y el Consorcio Interbiblioteca 2020, con fecha de suscripción 14 de agosto de 2020.

Se tiene acta de inicio de interventoría del 18 de agosto de 2020 con plazo ejecución de 8 meses.

El CE tiene un atraso de 6 meses y aproximadamente 66% al 18 de agosto de 2020.

El contrato específico requiere ampliación de plazo de ejecución. Es necesario que la entidad ejecutora presente el cronograma y flujo de fondos mensual real con respecto al acta de inicio de actividades y la respectiva solicitud de prórroga. (...)" (subrayas fuera de texto)²⁹.

En acta de la sesión no. 9 del comité se consignó:

"(...) El contrato específico se concibió y aprobó para terminar su ejecución al 15 de diciembre de 2020, los primeros 1.5 meses se destinarían para la contratación derivada, y el tiempo restante (10 meses) para la ejecución física de las obras:

El 15 de febrero de 2020 – Debieron iniciar los contratos derivados

El 15 de diciembre de 2020 – Deben terminar los contratos derivados

El 15 de diciembre de 2020 – Terminación del Contrato Específico y el convenio interadministrativo (...)

El 18 de agosto de 2020 - iniciaron los contratos derivados

El 18 de abril de 2021 – fecha establecida para la terminación de los contratos derivados

El CE continua con un atraso de 6 meses y aproximadamente 66% al 30 de septiembre de 2020.

El contrato específico requiere ampliación de plazo de ejecución. Es necesario que la entidad ejecutora presente el cronograma y flujo de fondos mensual real con respecto al acta de inicio de actividades y la respectiva solicitud de prórroga (...)

Respecto a lo expuesto, la profesional técnica del FRPT acota que la entidad remitió informe de supervisión de agosto de 2020 el 28 de septiembre de 2020 en el que reporta el 10% de avance, pero omitiendo los siguientes datos:

❖ Cantidades de obra ejecutada

❖ Resumen de las actividades y gestiones realizadas en el mes

❖ Actualización del programa de obra y flujo de fondos respecto a las condiciones del contrato de obra derivado

❖ Informe de interventoría con sus anexos

De igual manera, se advierte por parte del equipo del FRPT, que, mediante correo electrónico del 05 de octubre de 2020, se informó que la obra estaba "paralizada" desde el 21 de septiembre de 2020. (Explicar las razones y tiempos previstos para solucionar esta contingencia).

Adicionalmente, se señala que el 15 de diciembre de 2020 - termina el Contrato Específico y el convenio interadministrativo, por lo cual debe iniciarse la gestión de prórroga del contrato específico por parte de la entidad ejecutora.

Se solicita por parte de la profesional técnica del FRPT, que se cuente con la presencia del apoyo a la supervisión a estos comités. (...)" (subrayas fuera de texto)³⁰.

En acta del siguiente comité se consignó que:

"(...) La entidad remitió informe de supervisión de septiembre de 2020 el 26 de octubre de 2020 en el que reporta el 12% de avance, no remite:

-Cantidades de obra ejecutada

-Resumen de las actividades y gestiones realizadas en el mes

-Informe de interventoría con sus anexos

No se subsanaron las observaciones del informe de supervisión de agosto del 2020 correspondientes a los mismos pendientes. Se establece compromiso de subsanar informes de agosto y septiembre con base en lo señalado.

El 16 de octubre de 2020, el Fondo Mixto indicó que antes de finalizar octubre de 2020 se subsanaría esta situación.

En visita realizada por el FRPT y DNP en día 29 de octubre de 2020, se constató que no se había solucionado esta situación. El Fondo Mixto señaló que se tendría solventada para la primera y segunda semana de noviembre de 2020.

Nuevamente el FRPT mediante comunicación electrónica del 03 de noviembre de 2020, advierte la persistencia de este percance.

El 05 de noviembre de 2020, el Fondo Mixto remite contrato arrendamiento para el funcionamiento transitorio de la Biblioteca por dos meses.

El 15 de diciembre de 2020 - termina el Contrato Específico y el convenio interadministrativo, por lo cual debe iniciarse la gestión de prórroga del contrato específico por parte de la entidad ejecutora

En este punto, toma la palabra la profesional técnica del FRPT, indicando que en visita conjunta del 29 de octubre de 2020 con Israel Quintero del DNP, se evidenció que si bien no se ha intervenido el bloque insistente ya se iniciaron actividades en el edificio nuevo, tales como demoliciones, así como construcción de cimentación y el tanque de almacenamiento. Respecto al edificio existente, aún se encuentra el mobiliario y demás elementos tanto de la biblioteca como de la oficina del Fondo Mixto. Según el apoyo a la supervisión, en dicha visita se indicó que entre la primera y segunda semana de noviembre de 2020 se haría el traslado de dichos insumos. También se manifestó que los contratos derivados se encontraban suspendidos dado que no se ha dado el traslado transitorio de la biblioteca a otra locación. Sin embargo, se evidenció en la visita, obra avanzada, por lo cual, se espera que, al reiniciar los contratos, no se tenga un retraso significativo (...)

(...) Dicho lo anterior, el coordinador técnico del FPRT indica que en la viabilización del proyecto se había previsto esta contingencia, en el sentido que no sería necesaria una paralización de las obras, teniendo en cuenta que se podían realizar actividades diferentes mientras se daba el traslado de la biblioteca a una sede temporal. (...)" (subrayas fuera de texto)³¹.

Se considera pertinente resaltar que se evaluó la solicitud de prórroga No. 1 del contrato específico hasta el 30 de junio de 2021³² que se fundamentó en "i) retrasos en la adjudicación del proceso de obra en virtud de la declaratoria de desierta del proceso C-MC-001-2020 el 15 de mayo de 2020; ii) paralización de los contratos de obra e interventoría del 21 de septiembre al 20 de noviembre de 2020 dada la necesidad de trasladar los implementos de la biblioteca departamental a un nuevo lugar y así proseguir con las obras y iii) necesidad de armonizar los plazos de ejecución de obra e interventoría con el del contrato específico".

El Comité Operativo y de Seguimiento del contrato específico ya tenía conocimiento de la paralización de los contratos de obra e interventoría por cuenta del traslado de los implementos de la biblioteca a un nuevo lugar, en el marco del comité realizado el 06 de noviembre de 2020; además que desde la viabilización del proyecto se había previsto la contingencia mencionada³³ y que la misma no traería como consecuencia que se paralizara la obra.

Al no tener en cuenta situación descrita con antelación, el comité aprobó la solicitud de prórroga del contrato específico como si la paralización de obras obedeciera a un hecho fortuito o imprevisto, en perjuicio de los mecanismos acordados contractualmente para para que en el marco del acuerdo de voluntades se obligara a las partes al cumplimiento de cada una de las cláusulas acordadas para alcanzar el objeto pactado. Esta decisión denota debilidades entre la planeación, seguimiento y ejecución del contrato específico e incidió directamente en que no se cumpliera con el plazo de ejecución establecido; vale decir, doce (12) meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, sin exceder el 15 de diciembre de 2020.

Así las cosas, se determinó como panorama proyectado vs el panorama de ejecución el siguiente:

“(…) Panorama Proyectado:

El 15 de febrero de 2020 – Debieron iniciar los contratos derivados

El 15 de diciembre de 2020 – Deberían terminar los contratos derivados

El 15 de diciembre de 2020 – Termina el Contrato Específico y el convenio interadministrativo

Panorama en Ejecución:

El 18 de agosto de 2020 - iniciaron los contratos derivados

El 21 de septiembre de 2020 – se suspendieron los contratos derivados

El 20 de noviembre de 2020 – se reiniciaron los contratos derivados

El 17 de junio de 2021 – fecha prevista para la terminación de los contratos derivados

El 30 de junio de 2021 – Terminación contrato específico prorrogado (...)”³⁴

Comités operativos vigencia 2021

Se advirtió en varias sesiones del comité que los informes de supervisión e interventoría de la contratación derivada tenían inconsistencias respecto a los porcentajes de avance, que los mismos no incluyeron cantidades de obra y que no se cumple con los requisitos para el trámite de desembolso, entre otros, así:

“(…) Toma la palabra la profesional técnica del FRPT, para indicar las siguientes observaciones:

• Como subsanación a los informes de supervisión de agosto, septiembre, noviembre de 2020 se remiten los informes de interventoría respectivos (los días 13 y 17 de enero de 2021) pero se evidencia inconsistencia en el reporte del % de avance en ambos informes.

• Ni los informes de interventoría ni los informes de supervisión están incluyendo las cantidades de obra ejecutada (obligatorio)

• Los informes de supervisión deben relacionar la ejecución de la totalidad de los contratos derivados, esto incluye el contrato de apoyo a la supervisión.

• Se encuentra pendiente la entrega del informe de supervisión de diciembre de 2020 (el 17 de enero de recibió borrador del mismo mediante correo electrónico para revisión).

• En el informe de interventoría de diciembre de 2020 se recomienda “(…) aclarar algunas inconsistencias presentadas en el proyecto (...)” como inconsistencias en el reforzamiento de zapatas, dimensionamiento de columnas, aclaración de detalles arquitectónicos y validación de obras imprevistas. Indicar en el informe de supervisión las gestiones al respecto. (...)” (subrayas fuera de texto)³⁵.

“(…) • Ni los informes de interventoría ni los informes de supervisión están incluyendo las cantidades de obra ejecutada (obligatorio)

• Los informes de supervisión deben relacionar la ejecución de la totalidad de los contratos derivados, esto incluye el contrato de apoyo a la supervisión.

• Se encuentra pendiente la entrega del informe de supervisión de enero de 2021 (el 10 y 16 de febrero de 2021 se envió correo electrónico recordando esta obligación contractual).

• Con relación al informe de diciembre de 2020 se hicieron observaciones en correo electrónico del 16 de febrero de 2021 sin que a la fecha se tenga respuesta. (...)” (subrayas fuera de texto)³⁶.

“(…) Respecto al informe de supervisión de febrero de 2021 radicado el 16-marz-2021:

1. Reporta el mismo % de avance de enero (21,44%) – 35.50%

2. Adjunta el informe de apoyo a la supervisión

3. Informa a cerca de inconsistencias entre planos técnicos y arquitectónicos que no han sido atendidas por el consultor, incluido el foso del ascensor

4. Informa que a fecha de elaboración del informe no se ha contratado el ascensor. Se observa en las cotizaciones presentadas que los plazos oscilan entre 6 a 9 meses entre la contratación y la instalación aproximada, por lo que se presume que esta actividad dilatará el plazo de ejecución del proyecto.

5. No se reporta balance de mayores y menores cantidades e ítems no previstos.

6. No se reportan certificados de calidad de los elementos y montaje de la estructura metálica.

Para el trámite de desembolso se deben remitir el acta parcial de obra y memorias de. (...) (subrayas fuera de texto)³⁷.

Dentro del clausulado del contrato específico, la entidad ejecutora se obligó a presentar informes mensuales con características específicas dentro de las cuales se encontraba el porcentaje del avance de la obra y las cantidades de las mismas correspondientes al avance presentado. Obligación que según se evidenció, no fue atendida en debida forma después de haber pasado tres comités, lo que se traduce en tres (3) meses, vale decir, más de sesenta (60) días.

Se vuelve a presentar la desatención a requerimientos por parte del consultor (interventor) de la contratación derivada, además se indicó que en la contratación derivada se presentaron mayores cantidades de obra por ítems no previstos que ya habían sido legalizados, pero sin ejecutar³⁸.

De igual manera, se evidenció que el coordinador técnico del FRPT levantó una alerta con relación al requerimiento de \$330.075.695 adicionales por cuenta de 27 ítems no previstos³⁹ y solicitó “(...) especial seguimiento por parte del Fondo Mixto para corroborar que lo que se está ejecutando corresponda al alcance real del proyecto. Si bien puede no recurrirse a la figura del acta parcial, se sugiere el empleo de algún mecanismo certero que permita efectuar un seguimiento al avance real de las obras. Lo anterior, de manera concertada entre el contratista, el interventor y la supervisión (...)”

Así mismo, que el FRPT se encontraba a la espera de la solicitud para el segundo desembolso, pues en el anterior comité se había pactado la radicación de cuentas y para ese instante no se contaba con la documentación necesaria por parte de la entidad ejecutora para su trámite.

Vale la pena resaltar que en el acta de Comité No. 15 se indicó que: “(...) se ha solicitado el balance de mayores y menores cantidades con un corte de obra para adelantar el proceso del segundo desembolso, respuesta que fue allegada tan sólo el pasado 9 de abril de 2021 por parte del contratista de obra, sin que se adjuntara un informe como tal sobre este aspecto. Dicha información también fue remitida a la interventoría y el supervisor de obra, Miguel Ospina, en esa fecha. Se aclara por el propio Fondo Mixto, que mientras ese balance no sea entregado como corresponde, no podrá darse trámite al segundo desembolso. Se confirma que a la fecha no se tiene respuesta alguna de la firma consultora del diseño del proyecto (...)”

De otro lado, en el Comité No. 16 en lo que respecta al segundo desembolso, se indicó que “(...) En el proceso de revisión del acta parcial de obra para el trámite del desembolso se han evidenciado algunas inconsistencias en la obtención de cantidades ejecutadas. Sin embargo, esto no afecta hasta el momento, el porcentaje de avance requerido para el trámite del segundo desembolso (...)”

Se destaca igualmente, que se hace alusión a la ausencia de reporte sobre el avance de los trámites de RETIE y RETILAP de la contratación derivada. De igual forma que el Gerente del FRPT solicitó una mayor gestión por parte de la entidad ejecutora con relación a conminar y exhortar a sus contratistas derivados para que se definiera el horizonte del proyecto, invitando a emplear figuras más eficientes como los procesos de incumplimiento⁴⁰.

La falta de información para cumplir los requisitos del segundo desembolso obedeció a una desarticulación entre la entidad ejecutora y los contratistas derivados, sin embargo, no se evidenció que las partes del contrato específico utilizaran los mecanismos pactados contractualmente para garantizar el cumplimiento de todo el clausulado contractual con miras a obtener el objeto convenido; sino que, después de pasado un comité se obtuvo el total de los requisitos para iniciar el trámite del segundo desembolso. Acto seguido, se presentaron nuevamente inconsistencias de información en los informes de la contratación derivada, situaciones que tuvieron repercusiones directas en el cumplimiento de las obligaciones del contrato específico y los términos establecidos para la ejecución de este.

Ahora bien, resulta importante destacar que el anterior análisis se enmarcó dentro de los quince (15) primeros meses de ejecución del contrato específico; sin embargo, con el análisis exhaustivo de todas las actas de comités operativos suministrados por el sujeto de control en el marco de la ejecución del contrato específico, vale decir, desde el acta de Comité No.1 del 31 de enero de 2020, hasta el acta No. 31 del 24 de marzo de 2023, se presentaron situaciones similares a las aludidas con antelación, como la falta de consistencia en los porcentajes de avance de los informes de obra e interventoría, definición clara de los recursos necesarios para culminar la contratación derivada, balance general de obra para toma de decisiones respecto de adición, retardos injustificados en la entrega de información por parte de la entidad ejecutora, que repercutieron directamente en la desatención de obligaciones pactadas contractualmente e incidieron para que el objeto del contrato no se cumpliera en los términos previstos.

Como corolario de lo anterior, es dable afirmar para la CGR que las debilidades identificadas en el ejercicio de supervisión, seguimiento y control de los contratos específicos en cabeza de ENTerritorio y las partes involucradas en el acuerdo de voluntades, ha permitido que de forma sistemática existan retardos en la entrega de información para la toma de decisiones respecto de la contratación derivada, inoportunidad en el cumplimiento de los hitos de desembolso e inconsistencias en la información sobre el estado actualizado de los proyectos, lo que incide directamente para que no se cumpla con el plazo de ejecución inicialmente pactado en los contratos específicos y a su vez genera una incidencia negativa tanto en el cumplimiento del horizonte de la política pública en el marco de la que se suscriben como en el cumplimiento del plazo del último contrato interadministrativo de Mandato suscrito, es decir, hasta el 15 de noviembre del año 2025.

El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria en concordancia con lo dispuesto en el marco normativo disciplinario vigente para el momento en que acaecieron los hechos, es decir, desde la vigencia 2017 hasta el 30 de junio de 2023.

Respuesta de la entidad

A través de radicado No. 20232900173591 del 20 de noviembre de 2023 la Gerencia General de ENTerritorio dio contestación a lo observado por el equipo auditor y comunicado mediante radicado No. 2023EE0199160.

La respuesta se dispuso en dos partes, en la primera presentó el marco normativo, contractual, los lineamientos de competencia y responsabilidades del DNP, ENTerritorio y el FRPT, respecto del seguimiento administrativo y financiero a las transferencias que se realicen a las entidades ejecutoras en el marco del contrato interadministrativo de mandato suscrito para tal fin. En la segunda parte,

dispuso una contestación a los aspectos que fueron objeto de reproche por parte del equipo auditor así:

"(...) MECANISMOS DE SEGUIMIENTO SUPERVISIÓN Y CONTROL EN EL CONTRATO ESPECÍFICO 035-2171610

(...) no compartimos la conclusión del Ente de Control, debido a que ENTerritorio ha realizado el debido seguimiento, supervisión administrativa y control, en procura de garantizar la correcta ejecución del proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN PRIMERA ETAPA DE LA CIUDADELA UNIVERSITARIA PARA LA REGIÓN NORTE DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA", aplicando inclusive los mecanismos coercitivos amparados contractualmente, soportándose esto en la siguiente forma:

1. Comités Operativos y de Seguimiento

(...) Estos comités se realizan con el fin de apoyar el seguimiento y la supervisión a la ejecución del Contrato Específico y a las transferencias realizadas, entre otras finalidades son para: (i) aclarar inquietudes referentes al avance en las obligaciones del contrato específico, (ii) revisar el avance de la ejecución del contrato, el cumplimiento de las metas y objetivos pactados en el contrato, (iii) generar compromisos entre las partes precisando fechas de cumplimiento, (iv) suministrar y recibir documentación referente al contrato.

*Ahora bien, mediante las disposiciones contenidas en el **Contrato Específico No. 035-2171610**, se encuentra establecido este mecanismo de seguimiento en la **CLÁUSULA SEXTA – MECANISMO DE SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE RECURSOS**. Así, en cumplimiento de lo establecido en el Contrato Específico, se han desarrollado cincuenta (50) comités operativos y de seguimiento (...)*

*(...) El Comité Operativo y de Seguimiento del **Contrato Específico No. 035-2171610**, en cumplimiento de sus funciones y de los lineamientos establecidos en el Reglamento Operativo, ha llevado a cabo cincuenta (50) sesiones, en las cuales realizó el debido seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales, relacionadas con el con el seguimiento al contrato específico y con las transferencias realizadas.*

2. Actas de visitas realizadas

*Otro de los mecanismos de control, consiste en visitas aleatorias que realizan los profesionales del FRPT, que apoyan la supervisión del **Contrato Específico No. 035-2171610**, las cuales, consisten en una inspección ocular en donde se verifica el estado del proyecto y la consistencia de los informes que reportan las entidades ejecutoras, para acreditar la condición de giro y lo que es posible observar en terreno, lo cual, no implica de ninguna manera, algún seguimiento de orden técnico que corresponde como se ha señalado, a la interventoría de los proyectos y a la supervisión de la entidad ejecutora.(...)*

En este sentido, se aclara que, la revisión de las cantidades de obras señaladas en el informe y demás información reportada en el mismo, es competencia del interventor y supervisor del contrato de obra; en consecuencia, cualquier inexactitud del mismo será responsabilidad de la Interventoría y de la Entidad Ejecutora, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 740 de 2016. (...)

3. Requerimientos por incumplimiento de compromisos (...)

4. Informes mensuales de seguimiento

*El equipo del FRPT, realizó la verificación de los informes mensuales remitidos por las Entidades Ejecutoras del **Contrato Específico No. 035-2171610**, los cuales están aprobados por el supervisor del Contrato por parte del*

Ejecutor, y estos documentos que se encuentran en el repositorio entregado al Ente de Control, en un requerimiento previo (...)

5. Transferencias realizadas a la entidad ejecutora

Considerando que de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.13.1.2.7 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 740 de 2016, establece que **“Los requisitos legales, técnicos y financieros que constituyan condiciones de giro de recursos a los contratistas serán verificados por quien sea designado como ejecutor, conforme a las condiciones que sean pactadas por las partes en el contrato específico y los demás lineamientos que para el efecto se establezcan en el reglamento operativo de los Contratos Plan (...)”**, de acuerdo a la información reportada y validada por la entidad ejecutora para la acreditación de la condición de giro, ENTerritorio procedió a realizar los desembolsos como se señala a continuación: (...)

En consonancia con lo dicho, se reitera que el FRPT, no tiene ninguna competencia o injerencia en el funcionamiento, operación ni mantenimiento frente a las obras de **CONSTRUCCIÓN PRIMERA ETAPA DE LA CIUDADELA UNIVERSITARIA PARA LA REGIÓN NORTE DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA**", puesto que esto corresponde por competencia a la Entidad Ejecutora.

Así mismo, es preciso indicar que ENTerritorio, como administrador del FRPT, no tiene competencia para realizar ningún acompañamiento posterior a la finalización del proyecto, teniendo en cuenta que esta excede sus obligaciones en el marco del contrato de mandato y dada la naturaleza del contrato específico como un contrato de transferencia de recursos, cuyo objeto se agota con los desembolsos realizados en atención a la información presentada y certificada por la entidad ejecutora.

Mecanismos coercitivos amparados contractualmente – Contrato Específico No. 035-2171610.

De conformidad con las disposiciones establecidas por los extremos contractuales, se pactaron en el Contrato Específico No. 035-2171610, los siguientes instrumentos coercitivos:

“(…)

VIGÉSIMA. - MULTAS: En caso de incumplimiento a las obligaciones por parte de EL DEPARTAMENTO y LA UNIVERSIDAD, derivadas del presente Contrato, las partes acuerdan que FONADE puede adelantar el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 147 4 de 2011 para hacer exigibles multas diarias y sucesivas equivalentes al 0,5 del valor del contrato, las cuales no podrán exceder el 10 % del valor total del mismo. El pago o deducción de dichas multas no exonera a LA ENTIDAD EJECUTORA de su obligación de ejecutar el contrato, ni de las demás responsabilidades y obligaciones del mismo.

VIGÉSIMA PRIMERA. - CLAUSULA PENAL PECUNIARIA: Las partes pactan el valor de la cláusula penal pecuniaria aplicable ante cualquier incumplimiento total o parcial de las obligaciones derivadas del presente contrato en la suma de **CUATROCIENTOS CUARENTA MILLONES DE PESOS MCTE (\$440.000.000)** equivalente al 20% del aporte realizado por FONADE a través del Fondo Regional de Contratos Plan. El valor pactado de la presente cláusula penal es el de la estimación anticipada de perjuicios, no obstante, la presente cláusula no impide el cobro de todos los perjuicios adicionales que se causen sobre el citado valor. Este valor puede ser compensado con los montos que FONADE le adeude a LA UNIVERSIDAD con ocasión de la ejecución del presente Contrato, de conformidad con las reglas del Código Civil. (...)

Desde la supervisión administrativa que le asiste a la Gerencia del Fondo Regional para los Pactos Territoriales – FRPT, de conformidad con el resultado de los instrumentos de seguimiento a la ejecución de los recursos, ha solicitado a la Subgerencia de Operaciones de ENTerritorio, el inicio de las siguientes acciones tendientes a dar aplicación a los mecanismos pactados contractualmente por los extremos contractuales:

- 20192300226053 2019-12-16 20:50 PM 2017430181201610E Solicitud de procedimiento previo a demanda judicial por incumplimiento definitivo para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria del Contrato Específico No. 035-2171610.
- 20202300081671 2020-04-08 19:57 PM 2017430181201610E Advertencia de incumplimiento en la entrega oportuna de los informes mensuales del Contrato Específico No. 035- 2171610 celebrado ENTerritorio el Departamento del Cauca y la Universidad del Cauca Pronunciamento solicitud de suspensión Contrato Específico No. 035-2171610. Pronunciamento segunda transferencia de recursos del Contrato Específico No. 035-2171610. (...)

(...) Solicitud de acompañamiento por parte de la Contraloría General de la República

Adicionalmente a los mecanismos antes mencionados, desde ENTerritorio se ha solicitado acompañamiento especial por parte de la Contraloría General de la República a efectos de impulsar la terminación de las obras y en beneficio de las comunidades estudiantiles del Departamento del Cauca. (...)

MECANISMOS DE SEGUIMIENTO SUPERVISIÓN Y CONTROL EN EL CONTRATO ESPECÍFICO 057-2192523

(...) 1. Comités Operativos y de Seguimiento

(...) Ahora bien, mediante las disposiciones contenidas en el **Contrato Específico No. 057-2192523**, se encuentra establecido este mecanismo de seguimiento en la **CLÁUSULA SÉPTIMA – MECANISMO DE SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE RECURSOS**. Así, en cumplimiento de lo establecido en el Contrato Específico, se desarrollaron **treinta y un (31) Comités Operativos y de Seguimiento**, (...)

(...) El Comité Operativo y de Seguimiento del **Contrato Específico No. 057-2192523**, en cumplimiento de sus funciones y de los lineamientos establecidos en el Reglamento Operativo, ha llevado a cabo **veintinueve (29) Comités Operativos y de Seguimiento**, en las cuales realizó el debido seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales, relacionadas con el con el seguimiento al contrato específico y con las transferencias realizadas.

2. Actas de visitas realizadas

(...) **En este sentido, se aclara que, la revisión de las cantidades de obras señaladas en el informe y demás información reportada en el mismo, es competencia del interventor y supervisor del contrato de obra; en consecuencia, cualquier inexactitud del mismo será responsabilidad de la Interventoría y de la Entidad Ejecutora, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 740 de 2016.** (...)

(...) Actas de seguimiento

- Acta de seguimiento No. 1 realizada el 22 de mayo de 2020 con el fin de efectuar seguimiento al inicio de las obras y revisar cronograma de ejecución del proyecto.
- Acta de seguimiento No. 2 realizada el 29 de octubre de 2020 con el fin de efectuar seguimiento a la evacuación del edificio existente y avance de actividades ejecutadas.
- Acta de seguimiento No. 3 realizada el 03 de diciembre de 2020 con el fin de revisar la ejecución de los contratos derivados. (...)

3. Requerimientos por incumplimiento de compromisos / Seguimiento (...)

(...) 4. Informes mensuales de seguimiento

El equipo del FRPT, realizó la verificación de los informes mensuales remitidos por el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre, en su calidad de Entidad Ejecutora del **Contrato Específico No. 057-2192523**, los cuales están aprobados por el supervisor del Contrato por parte del Ejecutor, y estos documentos que se encuentran en el repositorio entregado al Ente de Control, en un requerimiento previo (...)

(...) 5. Transferencias realizadas a la entidad ejecutora

(...) En consonancia con lo dicho, se reitera que el FRPT, no tiene ninguna competencia o injerencia en el funcionamiento, operación ni mantenimiento frente a las obras de Remodelación y ampliación de la biblioteca departamental Jose Elías Cury Lambraño del Departamento de Sucre, puesto que esto corresponde por competencia a la Entidad Ejecutora. Así mismo, es preciso indicar que ENTerritorio, como administrador del FRPT, no tiene competencia para realizar ningún acompañamiento posterior a la finalización del proyecto, teniendo en cuenta que esta excede sus obligaciones en el marco del contrato de mandato y dada la naturaleza del contrato específico como un contrato de transferencia de recursos, cuyo objeto se agota con los desembolsos realizados en atención a la información presentada y certificada por la entidad ejecutora.

Finalmente, es oportuno precisar lo expuesto por la comisión auditora en su escrito de observaciones, en el cual manifiesta que “(...) En cuanto a la inversión realizada en virtud del contrato No. 01-02-07-2022, el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre, ha ejecutado la totalidad de pagos al contratista por \$4.917.853.37913 **avalados por la citada interventoría y aprobados por el FRPT** (...)”

Sobre este escenario, es relevante mencionar que por parte de ENTerritorio, en su condición de mandatario y actual administrador y operador del FRPT, no goza de competencia ni ejerce avales frente a los pagos que se realizan por parte de la Entidad Ejecutora, en favor de sus contratistas. En este punto se reitera que en tanto el Contrato Específico es un contrato de financiación, la supervisión administrativa del mismo se circunscribe a recibir y autorizar las solicitudes de transferencias de la Entidad Ejecutora, para el caso concreto el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre, con base en el resultado que arrojen los mecanismos de seguimiento establecidos en el **Contrato Específico No. 057-2192523**. En todo caso es responsabilidad de la entidad ejecutora, la ejecución de los proyectos objeto de financiación, así como de la interventoría o supervisión que se asigne para garantizar su cumplimiento en las condiciones pactadas. (...)

Mecanismos coercitivos amparados contractualmente – Contrato Específico No. 057-2192523.

“(...) **CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS:** En caso de que con ocasión de la ejecución del contrato surjan situaciones que impliquen un posible incumplimiento parcial de las obligaciones o se suscite alguna controversia, diferencia o reclamo, las partes podrán buscar solucionar en forma ágil y directa las diferencias y discrepancias surgidas de la actividad contractual al interior del comité operativo y de seguimiento de que trata la cláusula séptima. En el evento que subsista la misma, las partes dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en la que debió acreditarse el cumplimiento de compromisos de acuerdo a lo pactado en el comité operativo, podrán solicitar la etapa de arreglo directo por escrito a la ordenadora del gasto para que realice una audiencia con su participación (...)

CLÁUSULA VIGÉSIMA. APREMIO: En caso de incumplimiento parcial de las obligaciones de la entidad ejecutora derivadas del Contrato, EN Territorio puede adelantar los procedimientos establecidos en la ley, para hacer exigibles sanciones mensuales y sucesivas equivalentes al 1% del valor del contrato, las cuales no podrán exceder el 10% del valor total del mismo. El pago de las sanciones aquí pactadas no indemniza los perjuicios sufridos por ENTerritorio, ni implica limitación o renuncia alguna a las posibilidades de reclamación de esta última por los daños causados

CLAUSULA VIGESIMA PRIMERA. CLAUSULA PENAL PECUNIARIA: Las partes pactan el valor de la clausula penal pecuniaria aplicable ante cualquier incumplimiento total o parcial de las obligaciones derivadas del presente contrato en la suma de **OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS**

NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS CON CUARENTA CENTAVOS MICTE (\$875.596.593,40), equivalente al 20% del valor del contrato. El valor pactado de la presente cláusula penal es el de la estimación anticipada de perjuicios, no obstante, la presente cláusula no impide el cobro de todos los perjuicios adicionales que se causen sobre el citado valor. (...)

Desde la supervisión administrativa que le asiste a la Gerencia del Fondo Regional para los Pactos Territoriales – FRPT, de conformidad con el resultado de los instrumentos de seguimiento a la ejecución de los recursos, ha solicitado a la Subgerencia de Operaciones de ENTerritorio, el inicio de las siguientes acciones tendientes a dar aplicación a los mecanismos pactados contractualmente por los extremos contractuales:

- 20225200070803 2022-05-12 11:09 AM 2020430181200008E CIERRE Y ARCHIVO del trámite de incumplimiento del Contrato Específico No. 057- 2192523 celebrado entre ENTerritorio y el FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y ARTES DE SUCRE (...)

(...)En este sentido, y en razón a los soportes documentales que acreditan el seguimiento a la ejecución de los recursos del Fondo Regional para los Pactos Territoriales, hemos demostrado el debido seguimiento, supervisión administrativa y control, en procura de garantizar la correcta ejecución del proyecto denominado **“REMODELACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA BIBLIOTECA DEPARTAMENTAL JOSE ELÍAS CURY LAMBRAÑO DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE”**, solicitando la aplicación de los mecanismos coercitivos amparados contractualmente, razón por la cual amablemente solicitamos a la comisión auditora el desistimiento de la observación en referencia.

En consecuencia, consideramos que hemos soportado el debido seguimiento y control a los Contratos Específicos en cabeza de ENTerritorio, en su condición de administrador y operador del Fondo Regional para los Pactos Territoriales (...)

Análisis de la respuesta

La respuesta de ENTerritorio se dispuso en dos partes, la primera presentó el marco normativo, contractual, los lineamientos de competencia y responsabilidades del DNP, ENTerritorio y el FRPT, respecto del seguimiento administrativo y financiero a las transferencias que se realicen a las entidades ejecutoras en el marco del contrato interadministrativo de mandato suscrito para tal fin; y la segunda, brindó una contestación a los aspectos que fueron objeto de reproche por parte del equipo auditor de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

En lo que refiere a la primera parte de la comunicación de ENTerritorio, donde se aludió a los antecedentes normativos de los Contratos Plan – Pactos Territoriales, se dio contexto sobre las competencias del DNP, FRPT y de las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión, así como el alcance de la responsabilidad de ENTerritorio, y se enfatizó sobre la responsabilidad de las entidades ejecutoras frente a la vigilancia y control de la ejecución contractual (contratación derivada); resulta pertinente indicar que no refuta o controvierte lo dicho por la CGR sino que brinda un contexto sobre los elementos y actores involucrados en el desarrollo de la política pública. Por lo anterior, no serán involucrados en la tensión dialéctica argumentativa que nos ocupa.

Ahora bien, en la segunda parte de la misiva de ENTerritorio se esgrimieron argumentos tendientes a desvirtuar lo observado por el ente de control fiscal enmarcados en los Mecanismos de Seguimiento Supervisión y Control en los contratos específicos y la evidencia de la realización de actividades dentro de cada contrato específico⁴¹, que la comisión auditora no desconoce, ni ha entrado a controvertir, como la realización de “1. Comités Operativos y de Seguimiento, 2. Actas de visitas 3. Requerimientos por incumplimiento de compromisos, 4. Informes mensuales de seguimiento y 5. Transferencias realizadas a la

entidad ejecutora”; sin embargo, solo brindan el contexto de las actuaciones desarrolladas por ENTerritorio en cumplimiento del clausulado del contrato interadministrativo de mandato y su reglamento operativo, así como el reglamento operativo de los contratos específicos celebrados, pero tales argumentos no desvirtuaron directamente la glosa elevada por la CGR.

El argumento central del presente hallazgo recae sobre el rol paciente, sereno o tranquilo de ENTerritorio como supervisor encargado del cumplimiento del contrato específico, por falta de aplicación de mecanismos coercitivos amparados contractualmente para que, en el marco del acuerdo de voluntades, se obligara a las partes al cumplimiento de cada una de las cláusulas acordadas para alcanzar el objeto pactado, como las cláusulas de apremio, multas o la cláusula penal pecuniaria, a pesar de la desatención a los compromisos adquiridos en el marco de los comités operativos por parte de las entidades ejecutoras.

Lo anterior, ha permitido que de forma sistemática existan retardos en la entrega de información para la toma de decisiones respecto de la contratación derivada, inoportunidad en el cumplimiento de los hitos de desembolso e inconsistencias en la información sobre el estado actualizado de los proyectos, lo que incide directamente para que no se cumpla con el plazo de ejecución inicialmente pactado en los contratos específicos y a su vez genera una incidencia negativa tanto en el cumplimiento del horizonte de la política pública en el marco de la que se suscribieron, como en el cumplimiento del plazo del último contrato interadministrativo de Mandato suscrito, es decir, hasta el 15 de noviembre del año 2025. En ese orden, las actuaciones desplegadas por ENTerritorio ya descritas tienen la connotación de apreciaciones subjetivas pues no controvierten o refutan los dichos del ente de control, razón por la cual no serán tenidos en cuenta dentro de la tensión dialéctica argumental.

Ahora bien, dentro de la respuesta de ENTerritorio se encuentran plasmados apartes denominados “Mecanismos coercitivos amparados contractualmente”, para cada contrato específico glosado⁴² donde se traen textualmente cláusulas como la de multas, cláusula penal pecuniaria, de apremio, solución de controversias, y se afirma que desde la supervisión se solicitó a la Subgerencia de Operaciones de ENTerritorio el inicio de acciones tendientes a dar aplicación a los mecanismos pactados contractualmente así:

“(…) Mecanismos coercitivos amparados contractualmente – Contrato Específico No. 035-2171610.

• 20192300226053 2019-12-16 20:50 PM 2017430181201610E Solicitud de procedimiento previo a demanda judicial por incumplimiento definitivo para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria del Contrato Específico No. 035-2171610.

• 20202300081671 2020-04-08 19:57 PM 2017430181201610E Advertencia de incumplimiento en la entrega oportuna de los informes mensuales del Contrato Específico No. 035- 2171610 celebrado ENTerritorio el Departamento del Cauca y la Universidad del Cauca Pronunciamiento solicitud de suspensión Contrato Específico No. 035-2171610. Pronunciamiento segunda transferencia de recursos del Contrato Específico No. 035-2171610.

Mecanismos coercitivos amparados contractualmente – Contrato Específico No. 057-2192523.

• 20225200070803 2022-05-12 11:09 AM 2020430181200008E CIERRE Y ARCHIVO del trámite de incumplimiento del Contrato Específico No. 057- 2192523 celebrado entre ENTerritorio y el FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y ARTES DE SUCRE (...)”

En este punto conviene indicar que, si bien es cierto que un requerimiento⁴³ es un medio en el cual se puede amparar ENTerritorio para solicitar el cumplimiento de compromisos, el inicio de diligencias de incumplimiento o advertir sobre la desatención al clausulado del contrato específico; también lo es, que su concepción difiere totalmente de un mecanismo coercitivo⁴⁴, pues en el primero media la

amigable composición y la diplomacia, pero el segundo, es la presión ejercida para forzar el cumplimiento del objeto del contrato específico so pena de una consecuencia contractualmente pactada, ya sea económica o de terminación de la relación jurídico negocial.

Es así que, las evidencias de utilización de mecanismos coercitivos para el cumplimiento de los contratos específicos expuestos en la respuesta del sujeto de control, a pesar de la denominación que se les otorga, son del resorte de un requerimiento.

Ahora bien, llama la atención que el radicado No. “20225200070803 2022-05-12 11:09 AM 2020430181200008E CIERRE Y ARCHIVO del trámite de incumplimiento del Contrato Específico No. 057-2192523 celebrado entre ENTerritorio y el FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y ARTES DE SUCRE” emitido por el gerente del grupo de Gestión Contractual de ENTerritorio y traído como soporte de la respuesta indica que se realizó cierre y archivo de las diligencias de incumplimiento, habida cuenta del no recibo de la información requerida así:

“(…) En virtud del trámite requerido a través de memorando No. 20212300160123 del 4 de noviembre de 2021; esta Gerencia llevó a cabo, en resumen, las siguientes actuaciones:

- El 10 de diciembre de 2021 se llevó a cabo mesa de trabajo con el contratista a fin de establecer los motivos que han dado lugar al incumplimiento del contrato por parte del Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y Artes de Sucre.

- Mediante Memorando No. 20225300033413 del 14 de febrero de 2022, se requirió al área para que procediera a manifestar: “... si los hechos de presunto incumplimiento que en su momento fueron planteados por la Gerencia Desarrollo Proyectos 3 y por el Fondo Regional para los Pactos Territoriales, fueron superados o por el contrario se mantienen en la actualidad”.

- Ante la ausencia de respuesta por parte del área técnica, se procedió a citar por correo electrónico del 21 de abril de 2022 a reunión de revisión del contrato al Gerente Grupo Desarrollo de Proyectos 2 y al Gerente de Pactos Territoriales, para el 25 de abril de 2022; invitación que tampoco fue atendida.

En ese orden de ideas, y en atención que a la fecha no se ha recibido la información requerida, y toda vez que se desconoce la situación actual del contrato, lo cual imposibilita continuar adelante con el trámite que se venía adelantando, aunado además que el mencionado contrato, dada la modalidad del mismo no cuenta con garantías que amparen el cumplimiento, conforme a lo dispuesto en el P-PR-16 “PROCEDIMIENTO PARA SOLICITAR ACCIONES CONTRACTUALES POR PRESUNTO INCUMPLIMIENTO”, se procederá al respectivo CIERRE y consecuente ARCHIVO del procedimiento en contra del FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y ARTES DE SUCRE – Contrato Específico No. 057- 2192523 advirtiendo que de persistir los incumplimientos se deberá elevar una nueva solicitud a esta Gerencia, por parte de la Gerencia Grupo Desarrollo de Proyectos 2, en el que se adecúen los hechos y la tasación de los perjuicios a la realidad del contrato (...)” (subrayas fuera de texto).

Así las cosas, con los argumentos del sujeto de control no se controvierte ni desdibuja el argumento central de la CGR, razón por la cual se mantiene y se configura como hallazgo en los términos comunicados.

3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

Examinar la gestión presupuestal y el registro contable de los recursos del Fondo Regional para los Pactos Territoriales por parte del DNP y administrados por ENTerritorio, con corte a 30 de junio de 2023.

3.4.1 Programación del presupuesto

En desarrollo del procedimiento, se verificaron las cuentas por pagar y los pagos realizados de cada una de ellas de acuerdo con la muestra seleccionada. Se verificó el cumplimiento normativo presupuestal, la constitución y ejecución de vigencias futuras y la debida programación de compromisos como cuentas por pagar de una vigencia a otra.

Así mismo, se verificó los soportes de los pagos de cada uno de los contratos; se constató que los certificados de disponibilidad y registros presupuestales, se expidieron dentro de los términos, de acuerdo a la fecha de suscripción del contrato y su respectiva acta de inicio, así como fechas de cierre de vigencia.

El FRPT realizó una adecuada constitución y ejecución de las cuentas por pagar al cierre del 2022 y primer semestre del 2023, se determinó que fueron utilizadas para cancelar los compromisos que las originaron, de conformidad con los procedimientos vigentes. Respecto de las vigencias futuras, se verificaron los soportes de los pagos, los entregables y concepto favorable del DNP y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP.

Se concluye que el FRPT, ha dado cumplimiento al marco normativo aplicable, su Manual de Presupuesto, Decreto Ley 111 del 15 de enero de 1996, referente a la planeación y ejecución presupuestal durante la vigencia 2022 y primer semestre del 2023.

3.4.2 Rendimientos financieros

Para el desarrollo del procedimiento se realizó una evaluación frente a la muestra seleccionada, de los extractos bancarios y los soportes de pagos de cada uno de los giros realizados por ENTerritorio y las entidades ejecutoras a la Dirección del Tesoro Nacional DTN, los cuales permitieron la verificación de los movimientos desde enero de 2022 hasta junio 30 de 2023 de las cuentas bancarias asociadas al contrato de mandato y contratos específicos; en las mismas se confrontó que los valores generados por concepto de los rendimientos financieros fueron los mismos trasladados al DTN. Así mismo, se evidenció la oportunidad con la que cada entidad responsable realizó los giros en los plazos establecidos por la normatividad vigente.

Del análisis realizado se obtuvo el insumo para determinar el siguiente hallazgo por el incumplimiento en el traslado de los rendimientos al DTN en los 10 días hábiles según Decreto 1853 del 2015.

Hallazgo No 8 Traslados rendimientos financieros a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional

El Decreto 1853 de 2015 *“Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la liquidación y traslado de los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación”*, considera:

“(…) Que de acuerdo con el artículo 101 del Estatuto Orgánico del Presupuesto los rendimientos financieros obtenidos con recursos de la Nación por los establecimientos públicos al igual que los del Sistema de Cuenta Única Nacional y los de los órganos públicos o privados, pertenecen a la Nación y deben ser consignados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Que se

hace necesario que el Gobierno Nacional en ejercicio de su facultad reglamentaria determine la periodicidad, metodología de liquidación y forma de traslado de los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, excepto para aquellos rendimientos originados por patrimonios autónomos que la ley haya autorizado y los obtenidos con los recursos recibidos por las entidades de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico.

ARTÍCULO 2.3.5.3. El traslado de los rendimientos financieros se llevará a cabo mediante transferencia y/o consignación a la cuenta que para tal fin informe la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el décimo (10) día hábil del mes siguiente al período objeto de cálculo

ARTÍCULO 2.3.5.7. Incumplimiento del traslado. Los administradores de recursos que no realicen el traslado de los rendimientos financieros de acuerdo con la metodología y periodicidad prevista en el presente título se sujetarán a las sanciones de ley a las que haya lugar por el retardo o incumplimiento de tal obligación (...)

El Procedimiento “Registro Contable, Traslado y Aprobación de Aportes de Rendimientos Financieros de Convenios o Contratos Interadministrativos-CÓDIGO: P-FI-02-VERSIÓN 03” de ENTerritorio determina:

“(...) ALCANCE: El registro y traslado de rendimientos financieros de convenios o contratos interadministrativos, inicia con el registro de la información correspondiente a las notas débito y crédito de las cuentas bancaria y la prestación y legación de los aportes de ENTerritorio, por rendimientos financieros inicia con la identificación de la necesidad de realizar aportes al convenio o contrato interadministrativo. Concluye con el giro y/o elaboración del informe de rendimientos financieros y la radicación del desembolso o la solicitud del proceso de contratación (...)

(...) CONDICIONES GENERALES (...)

(...) b) La información correspondiente a las notas débito y crédito de los movimientos de las cuentas bancarias, deberán ser remitidas por el Grupo de Gestión de Pagaduría dentro de los tres (3) primeros días hábiles del mes siguiente al Grupo de Contabilidad (...)

(...) q) El Grupo de Contabilidad, remitirá a más tardar el 8vo, a las 12 a.m., día hábil del mes siguiente de la generación de los rendimientos, el correo electrónico con la información de los rendimientos financieros con destino a la Dirección del Tesoro Nacional, con el fin que el Grupo de Gestión de Pagaduría, cuente con los tiempos adecuados para preparar los traslados y hacer efectivo el pago a más tardar el 10mo día hábil del mes (...)

El DNP suscribió Contrato Interadministrativo de Mandato con ENTerritorio No. DNP-877-2021/ENT 221009, el 14 de septiembre del 2021 con el objeto de “(...) realizar la administración y operación del Fondo Regional para los Contratos Plan/ Pactos Territoriales con los recursos que ingresen a este y los demás que le sean transferidos”.

La cláusula segunda estipula como obligaciones de ENTerritorio, entre otras:

“(...)21. Realizar la devolución de los rendimientos financieros que se generen respecto a los recursos que le sean transferidos por fuente de financiación en cada proyecto de conformidad con los lineamientos que se establezcan en el reglamento operativo del Fondo en concordancia con las disposiciones legales vigentes en la materia. Estos recursos no forman parte de la cuota de gerencia.

22. Rendir mensualmente el informe de administración de los recursos y operación del Fondo al supervisor designado por el DNP, discriminando por Contrato Plan/Pacto Territorial, proyecto y fuentes de financiación, así

como la relación de los rendimientos financieros generados mensualmente en las cuentas de las entidades ejecutoras con su respectivo soporte y conforme a los lineamientos que para el efecto imparta esta entidad. En dicho informe se deberá reportar la administración de los recursos del Fondo pendientes de giro que fueron administrados en virtud de los contratos de mandatos anteriores. Dichos informes deben ser presentados hasta el último día hábil del mes siguiente (...)

El Reglamento Operativo del Fondo Regional para los Pactos Territoriales – FRPT del contrato de mandato DNP No. 877-2021 indica:

“(…) III. Roles y funciones de las partes en la ejecución del contrato a) Departamento Nacional de Planeación (...)

(…) b) ENTerritorio (...)

(…) 3.1. Seguimiento financiero

Gestionar los ingresos de los rendimientos financieros: Los rendimientos financieros se constituyen como una cuenta por pagar al beneficiario que corresponda si existe concurrencia de diversas fuentes de financiación bien sea territorial, nacional, internacional, privadas o públicas que se transfieran para la ejecución y cumplimiento de los contratos específicos, las cuales será administradas por ENTerritorio a través de las cuentas y subcuentas individuales por proyecto de inversión y a su vez individuales por aportante. Cuando no exista concurrencia de diversas fuentes de financiación y los recursos no sean administrados por ENTerritorio a través de las cuentas y subcuentas creadas para tal fin, la entidad ejecutora debe realizar la devolución de los rendimientos financieros que se hayan generado en la cuenta de manejo exclusivo de los recursos del contrato de conformidad con la normatividad vigente y según los lineamientos que sean dados por ENTerritorio, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1853 de 2015, artículos 2.3.5.5 y 2.3.5.6. Los rendimientos financieros de los recursos depositados en las subcuentas de ENTerritorio aumentarán los saldos de las respectivas subcuentas (...)."

En los contratos específicos suscritos entre ENTerritorio y las entidades ejecutoras, derivados de los contratos plan, paz y pactos territoriales, se establece, en el marco de las obligaciones del ejecutor las de abrir cuenta bancaria para el manejo exclusivo de los recursos del proyecto y reintegrar mensualmente a la cuenta del Tesoro Nacional los rendimientos financieros generados en estas, de conformidad con las normas vigentes y las instrucciones de ENTerritorio.

Así mismo, frente al ejercicio de seguimiento, supervisión y control, en los contratos específicos suscritos se pacta la obligación de seguimiento administrativo y financiero por parte de ENTerritorio y a través del Comité Operativo y de Seguimiento donde participan un delegado de ENTerritorio, uno de la entidad ejecutora y uno del DNP, órgano que tiene entre otras, la función de realizar recomendaciones que se consideren necesarias para garantizar la ejecución del objeto contractual y las obligaciones de las partes.

En el marco de la auditoría realizada por la CGR, después de verificar los soportes de los contratos específicos tomados como muestra, se evidenció que, de los treinta y nueve (39) contratos revisados, dieciocho (30) presentaron traslados de los rendimientos financieros a la Dirección del Tesoro Nacional - DTN, con posterioridad a los diez (10) días hábiles siguientes determinados en la normatividad vigente, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 30 de junio de 2023. De la evaluación realizada a la información reportada en los extractos bancarios y los soportes de giro enviados por el FRPT, se observó demoras entre 1 y 151 días hábiles, por un valor total de \$2.606.293.084,76 como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 15
Transferencias fuera del término

Contrato	Meses revisados	Año	Meses con traslado inoportuno	Días en mora	Valor a trasladar
2172296	15	2022	Junio	2	14.164.666,00
			Julio	1	14.627.701,00
			Agosto	6	14.624.683,00
			Octubre	5	14.629.479,00
		2023	Marzo	5	23.005.251,00
			Abril	3	20.148.982,00
			Mayo	2	15.738.920,00
2210663	16	2022	Marzo	48	2.709.560,70
			Abril	23	10.168.182,46
			Junio	65	10.171.998,86
			Julio	38	10.533.156,00
			Agosto	6	10.567.957,55
			Septiembre	38	10.222.840,75
			Octubre	8	10.533.323,98
			Noviembre	3	9.535.399,08
			Diciembre	73	168.828,12
		2023	Enero	44	1.749.534,92
			Febrero	14	894.074,04
			Marzo	68	36.355,00
			Mayo	11	3.223.407,34
			Junio	17	343.264,67
2210677	18	2022	Enero	10	6.963.278,00
2210678	13	2022	Junio	25	330.082,19
			Agosto	41	15.396.101,58
			Septiembre	11	12.167.097,62
			Octubre	12	4.014.115,27
			Noviembre	10	3.851.736,00
			Diciembre	29	12.249.223,10
2210681	18	2022	Enero	113	55.368.477,00
			Febrero	83	54.029.393,98
			Marzo	49	51.442.877,36
			Abril	24	55.201.767,95
			Noviembre	3	54.982.470,37
2210698	16	2022	Marzo	49	10.087.722,00
			Abril	24	46.704.284,20
			Septiembre	10	54.121.082,52
			Noviembre	3	34.822.516,64
2210731	11	2022	Noviembre	3	49.663.841,91
2210733	17	2022	Enero	17	3.311.814,69
		2023	Junio	14	1.941.646,02
2210735	17	2022	Noviembre	3	560.091,27
		2023	Abril	3	62.155,00
			Junio	1	8.700,59
2210739	16	2022	Marzo	4	5.317.466,30
			Septiembre	7	18.624.060,11
			Julio	26	5.654.518,97
			Noviembre	2	308.023,15
		2023	Diciembre	22	416.145,93
			Febrero	9	352.738,64
2210740	15	2022	Abril	1	1.122.353,09
			Abril	13	6.835.065,00

Contrato	Meses revisados	Año	Meses con traslado inoportuno	Días en mora	Valor a trasladar
2210741	16	2023	Noviembre	3	82.266.380,00
			Diciembre	16	69.358.209,00
			Febrero	1	76.975.588,00
		2022	Marzo	78	366.500,17
			Abril	53	1.630.900,22
			Mayo	17	2.532.526,71
			Junio	54	2.453.544,63
			Julio	27	2.533.511,26
			Octubre	16	6.735.185,65
			Noviembre	6	5.488.024,27
			Diciembre	24	3.004.863,05
		2023	Enero	14	2.821.352,62
			Febrero	3	1.527.625,19
			Marzo	3	1.240.197,95
			Abril	11	1.121,65
			Mayo	19	21.859.821,05
			Junio	14	21.204.591,42
2210744	16	2023	Marzo	23	79.165,00
			Abril	6	263.062,03
			Mayo	1	272.693,11
			Junio	13	245.952,00
			Julio	27	6.604,62
			Diciembre	9	25.535,22
		2022	Enero	3	219.172,03
			Febrero	21	121.166,67
			Abril	17	48.947,78
			Mayo	6	43.460,37
2210752	11	2022	Noviembre	6	2.938.640,00
			Diciembre	3	853.665,00
		2023	Enero	3	182,00
2210745	15	2022	Abril	4	381.852,15
			Octubre	7	32.203.962,25
			Noviembre	3	31.259.111,00
			Diciembre	9	29.529.690,19
		2023	Mayo	1	26.263.540,28
2210716	14	2022	Mayo	23	3.118.613,00
			Diciembre	18	35.300.204,00
2170927	18	2022	Enero	7	429.804,00
			Febrero	50	412.702,00
			Marzo	15	753.586,00
			Julio	5	2.473.775,00
			Agosto	5	2.026.301,00
			Octubre	1	1.604.036,00
			Noviembre	9	829.135,00
			Diciembre	9	829.135,00
		2023	Enero	8	338.022,00
2210662	16	2022	Noviembre	4	19.436.677,34
		2023	Enero	9	46.524.839,59
			Febrero	30	33.367.615,18
			Abril	31	657.788,80
2220694	7	2022	Diciembre	51	19.715,74
		2023	Enero	19	4.034.088,89
			Febrero	19	38.134.445,37
			Abril	22	36.071.134,40
2220889	5	2023	Febrero	15	4.621.390,00
2220890	5	2023	Febrero	16	173.457,62

Contrato	Meses revisados	Año	Meses con traslado inoportuno	Días en mora	Valor a trasladar
2221075	5	2023	Febrero	61	3.711.426,27
		2023	Marzo	27	72.067.014,99
2221130	5	2023	Marzo	151	624.805,00
			Abril	124	1.053.097,00
			Mayo	94	240,00
			Junio	62	248,00
2221137	5	2023	Febrero	77	3.441.082,38
			Marzo	43	20.301.693,90
			Abril	16	17.117.472,35
			Junio	2	4.589.448,81
2221139	5	2023	Marzo	29	61.706.991,75
			Abril	2	71.322.108,62
			Mayo	83	8.271.344,58
			Junio	51	7.525.093,36
2221171	5	2023	Abril	22	4.583,21
2221172	4	2023	Marzo	65	66.402.556,00
			Abril	38	117.901.172,00
			Mayo	46	123.150.452,00
			Junio	14	118.781.759,00
2221183	4	2023	Marzo	2	9.780.012,07
			Abril	4	18.434.727,88
			Mayo	13	19.095.522,88
			Junio	8	18.536.724,81
2221184	4	2023	Marzo	2	29.622.706,50
			Abril	4	55.837.000,08
			Mayo	13	57.838.484,11
			Junio	8	56.145.938,79
2220760	4	2023	Febrero	56	11.380.188,10
			Marzo	22	70.943.602,00
			Mayo	54	71.252.861,79
			Junio	22	69.248.739,14
					2.606.923.084,76

Fuente: ENTerritorio – FRPT

Elaboró: Equipo Auditor CGR

1. Meses revisados: corresponde a cada uno de los meses registrados en el extracto bancario.
2. Meses con traslado inoportuno: De la cantidad de meses revisados, aquellos meses en los que se superó el periodo de 10 días hábiles para el traslado de los rendimientos financieros a la DTN.
3. Días en mora: corresponde a los días transcurridos entre el décimo días hábil y la fecha de traslado de los rendimientos a la DTN.

Las situaciones descritas evidencian falta de controles y seguimiento que realiza ENTerritorio en su calidad de administrador del FRPT, frente al cumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos específicos suscritos con las entidades territoriales para la materialización de los proyectos enmarcados en la política de Contratos Plan, Paz y Pactos Territoriales, específicamente en relación con el traslado oportuno de los rendimientos financieros a la DTN, generados en las cuentas bancarias que fueron creadas por las entidades ejecutoras como uno de sus requisitos para el manejo exclusivo de los recursos, las mismas que deben ser revisadas mensualmente según los procedimientos de ENTerritorio, lo cual no se ha cumplido a cabalidad, lo que ocasionaría demoras en la liquidación de los contratos ya que la parte financiera debe emitir un informe final donde se incluyen los rendimientos financieros. Así mismo, se evidencia inoperancia del comité operativo y de seguimiento de los contratos específicos frente al desarrollo de acciones que promuevan el cumplimiento de todas las obligaciones pactadas contractualmente, lo que desemboca en la inobservancia de la normatividad vigente y de los procedimientos establecidos para la operación del FRPT.

Respuesta de la entidad

Con radicado No. 20232900171991 del 15 de noviembre de 2023 ENTerritorio remitió respuesta a lo observado por el equipo auditor y comunicado mediante radicado No. 2023EE0196178.

En primera instancia, presentó el marco normativo y contractual de la competencia del DNP y el FRPT, respecto del seguimiento administrativo y financiero a las transferencias que se realicen a las entidades ejecutoras. En segundo lugar, se refirió a las disposiciones contenidas en el Reglamento Operativo del Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009, en cuanto al seguimiento financiero de los recursos del FRPT, señalando que la obligación del traslado de los rendimientos financieros se encuentra en cabeza de la Entidad Ejecutora:

“(…) • Gestionar los ingresos de los rendimientos financieros: Los rendimientos financieros se constituyen como una cuenta por pagar al beneficiario que corresponda si existe concurrencia de diversas fuentes de financiación bien sea territorial, nacional, internacional, privadas o públicas que se transfieran para la ejecución y cumplimiento de los contratos específicos, las cuales será administradas por ENTerritorio a través de la cuentas y subcuentas individuales por proyecto de inversión y a su vez individuales por aportante. Cuando no exista concurrencia de diversas fuentes de financiación y los recursos no sean administrados por ENTerritorio a través de las cuentas y subcuentas creadas para tal fin, la entidad ejecutora debe realizar la devolución de los rendimientos financieros que se hayan generado en la cuenta de manejo exclusivo de los recursos del contrato de conformidad con la normatividad vigente y según los lineamientos que sean dados por ENTerritorio, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1853 de 2015, artículos 2.3.5.5 y 2.3.5.6. Los rendimientos financieros de los recursos depositados en las subcuentas de ENTerritorio aumentarán los saldos de las respectivas subcuentas. (…)

De lo anterior se debe concluir, en razón de las obligaciones contractuales estipuladas en los Contratos Específicos que suscribe ENTerritorio con las entidades territoriales que han sido designadas como ejecutoras, que es deber de orden contractual, así como reglamentario de aquellas, realizar la devolución de los rendimientos financieros que se hayan generado en la cuenta para manejo exclusivo de los recursos destinados por el FRPT, a la Dirección del Tesoro Nacional - DTN, para la financiación del proyecto de inversión.

Bajo este contexto, en el marco de los deberes de seguimiento a cargo de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, bajo su condición de mandatario del DNP y como actual administrador y operador del FRPT, se establece la obligación de realizar el seguimiento de dicha gestión (…)

Sin embargo, es importante considerar las diversas dinámicas de orden social, geográfico, tecnológico, así como los trámites que deben adelantar las entidades ejecutoras ante las respectivas entidades financieras, para realizar la devolución de los rendimientos financieros generados (…)

Como soporte probatorio (…) nos permitimos soportar el seguimiento realizado por la supervisión administrativa del FRPT, de la siguiente manera para cada Contrato Específico:

(…) sobre el seguimiento realizado por el Comité Operativo y de Seguimiento establecido en el marco de cada Contrato Específico, en desarrollo de cada sesión se aborda el seguimiento administrativo y financiero a los recursos del FRPT, donde se informa a sus miembros lo referente a los traslados de rendimientos financieros y en caso de encontrarse información pendiente, se establecen compromisos a cargo de la Entidad Ejecutora, sobre los cuales se desarrolla el seguimiento respectivo. (…)

Análisis de la respuesta

ENTerritorio manifiesta que la obligación de realizar la devolución de rendimientos financieros que se hayan generado corresponde directamente a las entidades territoriales designadas como ejecutoras en los contratos específicos; argumento que no ha sido refutado por la CGR, pues lo que se reprocha es la falta de seguimiento por parte de ENTerritorio sobre tal obligación.

Por otro lado, señala ENTerritorio que sí ha ejercido sus funciones de seguimiento para lo cual remite los soportes correspondientes a cada caso. La CGR considera que, si bien existen unos documentos que dan cuenta del seguimiento realizado a las entidades ejecutoras para el cumplimiento de los plazos en el reintegro de los rendimientos financieros, correos que se enviaban cada tres (3) a cinco (5) meses según los soportes allegados, la función de seguimiento realizada no ha sido suficiente ni efectiva, teniendo en cuenta que los plazos para los traslados no se cumplieron. Además, no se evidencian acciones adicionales o complementarias frente al incumplimiento reiterado de esta obligación.

Dentro de los soportes suministrados no se evidenció alguno donde se establecieran compromisos a cargo de las Entidades Ejecutoras para el cumplimiento oportuno del traslado de los rendimientos financieros, como lo menciona en su respuesta ENTerritorio.

En cuanto al Contrato Específico No. 117-2220694, ENTerritorio señala que la mora fue de dos días y no de veintidós como se indicó en la tabla. Al respecto, la CGR evidencia que, según el Extracto del mes de marzo, se generaron rendimientos por \$ 36.071.134.40 los cuales debían ser trasladados a más tardar el 18 de abril del 2023 pero fueron trasladados el 10 de mayo del 2023 con una mora de 22 días tal como fue observado.



ESTIMADO CLIENTE
CORP AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA
BR AVENIDA ESPERANZA No 62-49
SANTAFE DE BOGOTA D.E.

001N002601
Pag 1
PERIODO
1 AL 31 MAR 2023

OFICINA BOGOTA LA TORRE
CODIGO DE OFICINA 003

A PARTIR DE AHORA ENCUENTRAS DISPONIBLE EN TU BANCA VIRTUAL,
EL REPORTE ANUAL DE COSTOS 2022. CONSULTALO EN:
CERTIFICADOS TRIBUTARIOS / CIRCULAR 012 Y VTU

OFICINA BOGOTA LA TORRE
CODIGO DE OFICINA 003
CUENTA DE AHORROS
No 000032971317

RESUMEN CUENTA AHORROS

SALDO ANTERIOR	DEPOSITOS Y OTROS CREDITOS	RETIROS Y OTROS DEBITOS	NUEVO SALDO
3.641.259.957,61	36.071.134,40	4.053.803,00	3.673.277.289,01

DETALLE DE CUENTA

FECHA	OFICINA	No DOCUM	DESCRIPCION	MONTO	SALDO
1/03/2023	CENTRAL DE C		NC RENDIMIENTOS SOBRETASA	35.759.285,26	3.677.019.242,87
6/03/2023	CENTRAL DE C		NT ND TRASLADO VIA SEBRA	-19.715,00	3.676.999.527,87
6/03/2023	CENTRAL DE C		NT ND TRASLADO VIA SEBRA	-4.034.088,00	3.672.965.439,87
31/03/2023	BOGOTA LA TO		PAGO DE INTERES GENERADO	311.849,14	3.673.277.289,01



Departamento de Servicios Electrónicos y Pagos
 Subdirección de Cuentas de Depósito y Pagos

Ref. reporte REP_204_12/05/2023
 Fecha proceso 12/05/2023
 Página 1 / 1

REPORTE COMPROBANTE OPERACIÓN

Usuario jortizro01019
 Fecha sistema 12/05/2023 Hora 13:56:26

Fecha hora aprobación 10/05/2023 14:59:17
 Fecha valor 10/05/2023
 Número operación 113767996
 Transacción 11137 APR. OP. DE ENTIDADES CON LA DTN NUM 3
 Sucursal aprobación 01 BOGOTÁ D.C.
 Referencia
 Concepto operación TRASLADO FONDOS CORP AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA
 Nombre tercero origen
 Cuenta tercero origen
 Nombre tercero destino
 Cuenta tercero destino
 Usuario que aprobó aquintra01019

CARGOS		
Cuenta	Nombre cuenta	Portafolio débito

COP PESO COLOMBIANO	62011952 MULTIBANCA COLPATRIA	0 OPERACIONES TESORERIA M/L
---------------------	-------------------------------	-----------------------------

Valor operación	36,071,134.00
Valor IVA	0.00
Valor GMF	0.00

Total cargos 36,071,134.00

ABONOS		
Cuenta	Nombre cuenta	Portafolio crédito

COP PESO COLOMBIANO	61011094 DIRECCION DEL TESORO NACIONAL RENDIMIENTOS FINANCIEROS DE ENTIDADES VARIAS	106 PLANEACION NACIONAL
---------------------	---	-------------------------

Valor operación	36,071,134.00
-----------------	---------------

En cuanto al Contrato Específico No. 088-2210733, si bien en la relación que se envió hubo un error en la transcripción del mes ya que era febrero y no enero como allí se indicó, se corroboró con el extracto bancario y el reporte de operación de traslado que los rendimientos generados en el mes de febrero por \$3.311.814,69 debían ser trasladados el 14 de marzo de 2022 pero el traslado se realizó el 01 de abril del 2022 presentado mora de 17 días. En ese sentido, dicho error de digitación no cambia en nada la mora en los días que se presentó en el traslado.


 Producto protegido por el Seguro de Depósitos


 NIT 860.007.738-9

CLIENTE	PAGINA N° 0001 De 0001	CUENTA N° 220-480-38820-6
NOMBRE UIS MEJORAMIENTO DE INFRAESTR FISI FACU		OFICINA
DIRECCION CR 27 CL 9 A		Fecha Corte 2022/02/01
CIUDAD BUCARAMANGA - SANTANDER	OFI: 480	2022/02/28

FECHA	HORA	OFICINA O CAJERO	TIPO TRANSACCION	N° DOCUMENTO	DEBITO	CREDITO	SALDO
2 25	1749	BUCARAMANGA	ABONOS POR A.C.	74484136		12000000000 00	12000000000 00
2 25	2339	BUCARAMANGA	N.C. INTERESES	188743		827868 00	12000827868 00
2 26	2339	BUCARAMANGA	N.C. INTERESES	188744		827925 11	12001656793 11
2 27	2339	BUCARAMANGA	N.C. INTERESES	188745		827982 23	12002483775 34
2 28	2334	BUCARAMANGA	N.C. INTERESES	64970		828039 35	12003311814 69



Departamento de Servicios Electrónicos y Pagos
Subdirección de Cuentas de Depósito y Pagos

Ref. reporte REP_204_04/04/2022
Fecha proceso 04/04/2022
Página 1 / 1

REPORTE COMPROBANTE OPERACIÓN

Usuario hcastrmo01002
Fecha sistema 04/04/2022 Hora 18:20:46

Fecha hora aprobación 01/04/2022 17:31:54
Fecha valor 01/04/2022
Número operación 110093944
Transacción 11137 APR. OP. DE ENTIDADES CON LA DTN NUM 3
Sucursal aprobación 01 BOGOTÁ D.C.
Referencia 797-113684
Concepto operación TRANSFERENCIA PCD UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER NIT.890201213-4 RENDIMIENTOS FINANCIEROS A DTN CONTRATO 2210733
Nombre tercero origen
Cuenta tercero origen
Nombre tercero destino
Cuenta tercero destino
Usuario que aprobó Idiazgon01002

CARGOS		
Cuenta	Nombre cuenta	Portafolio débito

COP PESO COLOMBIANO	62010202 BANCO POPULAR	2 GERENCIA DE OPERACIONES
---------------------	------------------------	---------------------------

Valor operación	3,311,814.69
Valor IVA	0.00
Valor GMF	0.00

Total cargos 3,311,814.69

ABONOS		
Cuenta	Nombre cuenta	Portafolio crédito

COP PESO COLOMBIANO	61011094 DIRECCION DEL TESORO NACIONAL RENDIMIENTOS FINANCIEROS DE ENTIDADES VARIAS	106 PLANEACION NACIONAL
---------------------	---	-------------------------

Adicionalmente, ENTerritorio señala frente a su función de seguimiento que es necesario tener de presente las diversas dinámicas de orden social, geográfico, tecnológico y los trámites que deben adelantar las entidades ejecutoras ante las respectivas entidades financieras, para realizar la devolución de los rendimientos financieros. Al respecto, la CGR considera, por un lado, que las mismas no son justificación para la inoportunidad de los giros ya que en la actualidad existen diferentes medios tecnológicos y de comunicación para evitar estas situaciones; de otro lado, en las observaciones señaladas por ENTerritorio en su respuesta, para la mayoría de los casos en cuestión indica, que la entidad ejecutora no reportó el motivo o justificación que soportara el retraso en el traslado de los rendimientos, por lo cual su argumento no es de recibo para la CGR.

Por otro lado, dentro del Informe Ejecutivo de Auditoría Interna con Radicado No. 20211200168513 del 19 de noviembre del 2021 también se observó la inoportunidad en el seguimiento de ENTerritorio para la devolución de los rendimientos financieros al Tesoro Nacional; así mismo, se propusieron unas recomendaciones entre las cuales se resalta la de *“Realizar monitoreo periódico de los reintegros de los rendimientos financieros en cuanto a la oportunidad y liquidación”*; sin embargo, dentro de los soportes suministrados no se evidencio algún documento con estas características.

Por lo expuesto, lo observado se valida como hallazgo en los términos en que fue comunicado.

3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL CONTROL FISCAL INTERNO

Se adelantó la evaluación del Control Fiscal Interno a la gestión fiscal de los recursos del Acuerdo de Paz administrados por el PA-FCP con corte a 31 de diciembre de 2022, a través de la comprobación de la efectividad de los controles aplicados para la mitigación de los riesgos determinados y de forma transversal a los procedimientos para el desarrollo del proceso auditoría. Se evidenciaron debilidades relacionadas con la reprogramación de pagos directos de la subcuenta de reincorporación,

inoportunidad en la gestión de liquidación contractual y liberación de saldos y deficiencias en la verificación de solicitudes de contratación de la subcuenta de Estabilización.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes deficiencias de control interno que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

Hallazgo No 9 Oportunidad en la ejecución de los recursos

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 209 establece los principios de la función administrativa.

La planeación, como criterio orientador de la contratación estatal, a pesar de no constituirse en el ordenamiento jurídico como un principio autónomo, se encuentra a lo largo de disposiciones constitucionales y legales como son los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución Política, artículos 6, 7, 11 a 14 y 24 a 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 8 de la Ley 1150 del 2007, artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 las cuales por legalidad constitucional tienen aplicación obligatoria e inmediata sobre todo el procedimiento contractual colombiano.

Frente a la eficiencia administrativa, la Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-816 de 2013, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, manifestó: “(...)en lo que atañe al principio de eficiencia la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios”.

El Sistema de Gestión de Calidad creado por la Ley 872 de 2003, se fundamenta en el artículo 209 superior y busca el mejoramiento de la administración pública en términos de la calidad en el servicio y la satisfacción de las necesidades de los usuarios.

Las Leyes, 87 de 1993, 489 de 1998, 872 de 2003 y 962 de 2005 respectivamente, crearon los Sistemas de Control Interno, Desarrollo Administrativo, Gestión de Calidad y la política de racionalización de trámites, como instrumentos de fortalecimiento de la capacidad de gestión y respuesta de la Administración Pública a través de un conjunto de políticas y estrategias formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y adoptadas por el Gobierno Nacional para el ágil funcionamiento de la administración pública.

El Decreto 1510 del 17 de julio de 2013, Capítulo III Contratación, artículo 34. “De los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y pago” dispone: “En el Cronograma, la Entidad Estatal debe señalar el plazo para la celebración del contrato, para el registro presupuestal, la publicación en el SECOP y para el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de condiciones para el perfeccionamiento, la ejecución y el pago del contrato”. El artículo 3 definiciones, determina que el cronograma es “el documento en el cual la Entidad Estatal establece las fechas, horas y plazos para las actividades propias del Proceso de Contratación y el lugar en el que estas deben llevarse a cabo”.

El Decreto 1082 de 2015 definió el FRPT como un fondo cuenta de naturaleza especial, sin personería jurídica, adscrito al DNP, que tiene como objetivo “el servir de mecanismo de gestión para facilitar la

ejecución y el cumplimiento de los acuerdos, metas y resultados acordados en cada Contrato Plan y lograr la articulación y convergencia de recursos disponibles, así como el desarrollo de los proyectos de inversión previstos en los contratos específicos que se celebren”.

El Decreto 740 de 2016⁶⁷ dispuso:

“(…) Artículo 2.2.13.1.1.6. Contratos específicos para la ejecución de los Contratos Plan. En desarrollo de los Contratos Plan, las personas jurídicas de naturaleza pública o privada que concurren en la financiación de los proyectos identificados y priorizados en este instrumento suscribirán contratos específicos, cuando estos proyectos sean viabilizados técnica, jurídica y financieramente por las entidades respectivas. En estos contratos se definirá el objeto específico, las metas, los plazos, el mecanismo de gestión y ejecución contractual y sus responsables, entre otros aspectos. Con la suscripción de los contratos específicos, se comprometerán los recursos de fuente nacional, territorial y los provenientes de otras fuentes de financiación que se destinen para su ejecución, así como las vigencias futuras que se requieran conforme con las normas presupuestales vigentes.

En los contratos específicos también se acordarán los mecanismos de seguimiento a la ejecución de los recursos, el mecanismo de gestión y ejecución contractual del Contrato Plan, la entidad ejecutora y los demás aspectos que se consideren necesarios para garantizar la adecuada y eficiente ejecución de los proyectos.

Quien se designe como ejecutor en el contrato específico será el responsable de realizar la vigilancia y el control de la ejecución contractual de los recursos en los proyectos financiados a través del Contrato Plan. (...)”

El DNP ha suscrito desde el 2016 con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (ahora ENTerritorio) Contratos Interadministrativos de Mandato con el objeto de realizar la administración y operación del FRPT. En el marco de este mandato, ENTerritorio adquirió la obligación de suscribir contratos específicos con las entidades ejecutoras de cada proyecto priorizado por el DNP. Igualmente, a partir de la suscripción de los contratos específicos, la entidad territorial designada como ejecutora se encarga de *“(…) contratar la ejecución del proyecto y de realizar la supervisión y vigilancia de los recursos que le son entregados y garantizar la entrega del proyecto”.*

De la evaluación realizada a los soportes suministrados por ENTerritorio con respecto a la contratación suscrita o vigente durante el período de 2022 y hasta el 30 de junio de 2023 en relación con la ejecución de proyectos financiados a través del FRPT, se evidenció largos espacios de tiempo entre la suscripción de los contratos específicos (celebrados entre ENTerritorio y las entidades territoriales), el giro del primer desembolso y la fecha de suscripción de los contratos derivados; y en este mismo sentido, entre la suscripción de los contratos y las actas de inicio de estos. Frente a los períodos de tiempo transcurridos entre una y otra actividad, no se evidencia en los soportes recibidos las justificaciones pertinentes.

En cuanto a los términos para las actuaciones de impulso contractual, en los contratos específicos y derivados se observa lo siguiente:

En los contratos específicos -CE - se establecen los requisitos para el primer desembolso, estos son, la suscripción y legalización del contrato (aprobación de las garantías y registro SECOP) a cargo de ENTerritorio y por parte del Ejecutor (ente territorial) se debe aportar la certificación bancaria de la cuenta donde se va a realizar la consignación del primer desembolso, así como la ordenanza que

⁶⁷ Por el cual se adiciona el Título 13 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar parcialmente la Ley 1454 de 2011 y los artículos 198 y 199 de la Ley 1753 de 2015 sobre los Contratos Plan y el Fondo Regional para los Contratos Plan

incorpora estos recursos al presupuesto municipal o departamental, actividades que se deben realizar aplicando los principios constitucionales y legales ya mencionados.

Dentro del texto de los contratos específicos se incluyen las cláusulas denominadas “*Valor Total de los Recursos a Transferir, Forma de Transferencia y Disponibilidad Presupuestal*”. En la forma de transferencia, se establece que el primer desembolso se hará previo al cumplimiento de requisitos de perfeccionamiento del contrato, para los demás desembolsos se requiere la presentación de la cuenta de cobro con sus soportes de acuerdo con los hitos de ejecución definidos para cada caso, se cuente con la apertura de una cuenta especial para el manejo exclusivo de los recursos y los demás requisitos administrativos conducentes para la transferencia, previa disponibilidad de PAC.

En los contratos derivados - CD se señalan los requisitos para su perfeccionamiento, como actos previos a la suscripción de las actas de inicio, pero sin establecer tiempos determinados para la suscripción de éstas, igualmente se entiende que se debe aplicar los principios de la constitución y la ley para la oportuna consecución de los fines del estado.

En los documentos soporte de los contratos derivados, se evidencia los cronogramas de ejecución de actividades de la obra en cuadros Excel, donde se encuentran los diferentes ítems de las obras a ejecutar programados por meses, sin determinar fechas y no se incluye el acta de inicio.

En la siguiente tabla, se muestra un grupo de contratos específicos y derivados, las fechas de suscripción de estos, las fechas del primer desembolso y las fechas de suscripción de las actas de inicio, donde se reflejan los lapsos amplios entre una actividad y otra.

Tabla 16
Tiempos entre la suscripción del CE, primer desembolso, suscripción del CD y acta de inicio de la obra

NO. DE CE	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL CE	FECHA DEL PRIMER DESEMBOLSO	NO. DE CD	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL CD	FECHA DEL ACTA DE INICIO DEL CD	ANÁLISIS	DÍAS ENTRE CE Y 1ER. DESEMBOLSO
2221137	19/08/2022	20/02/2023	001-2023	2/01/2023	7/02/2023	Entre la suscripción del CE y el primer desembolso y suscripción del CD transcurrieron seis (6) meses	180 días
2162972	23/12/2016	7/04/2017	2034-2017	26/12/2017	8/02/2018	Se evidencia un lapso de mas un (1) año (412 días) entre la suscripción del contrato específico y la del contrato derivado.	45 días
2192527	30/12/2019	27/03/2020	MS-LP-002	25/11/2020	14/12/2021	Se evidencia un lapso de once (11) meses entre la suscripción del contrato específico y el contrato derivado. Adicionalmente, entre la fecha de suscripción del CD y el Acta de Inicio transcurrieron 385 días.	87 días
2192529	30/12/2019	27/03/2020	2890 de 2020	10/08/2020	26/10/2020	Se evidencia un lapso de siete (7) meses entre la suscripción del contrato	90 días

NO. DE CE	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL CE	FECHA DEL PRIMER DESEMBOLSO	NO. DE CD	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL CD	FECHA DEL ACTA DE INICIO DEL CD	ANÁLISIS	DÍAS ENTRE CE Y 1ER. DESEMBOLSO
						específico y el contrato derivado.	
2201107	28/12/2020	10/03/2021	1007	30/09/2021	15/10/2021	Se evidencia un lapso de nueve (9) meses entre la suscripción del CE y el CD.	68 días
2210665	15/10/2021	31/05/2022	LP-005-2021	13/04/2022	19/09/2022	7 meses y quince (15) días entre la suscripción del CE y el primer desembolso. 6 meses para la suscripción del CD	225 días
2210663	15/10/2021	17/03/2022	206202201	2/06/2022	3/10/2022	8 meses entre la suscripción del CE y el contrato derivado. 7 meses después del primer desembolso para iniciar el contrato de obra.	152 días
2162980	23/12/2016	7/12/2017	1201-2017	10/08/2017	8/09/2017	12 meses después de suscrito el contrato específico, se realiza el primer desembolso, y entre la fecha de suscripción del contrato específico y la fecha de suscripción del contrato derivado transcurrieron 8 meses.	345 días
2171539	22/06/2017	27/02/2018	2989 de 2017	29/12/2017	16/02/2018	8 meses después de suscrito el contrato específico, se realiza el primer desembolso, y entre la fecha de suscripción del contrato específico y la fecha de suscripción del contrato derivado transcurrieron 6 meses.	245 días
2210657	13/10/2021	26/04/2022	2022 - 04 - 0010	25/08/2022	16/11/2022	6 meses después de suscrito el contrato específico, se realiza el primer desembolso, y entre la fecha de suscripción del contrato específico y la fecha de suscripción del contrato derivado transcurrieron 1 año y 1 mes.	193 días
2210678	21/10/2021	30/06/2022	SAMC - 003 - 2022	10/06/2022	23/06/2022	8 meses después de suscrito el contrato específico, se realiza el primer desembolso, y entre la fecha de suscripción del contrato específico y la fecha de suscripción del contrato derivado transcurrieron 8 meses.	189 días

NO. DE CE	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL CE	FECHA DEL PRIMER DESEMBOLSO	NO. DE CD	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL CD	FECHA DEL ACTA DE INICIO DEL CD	ANÁLISIS	DÍAS ENTRE CE Y 1ER. DESEMBOLSO
2210702	2/11/2021	15/03/2022	LP - 002 - 2022	16/03/2022	18/05/2022	11 meses después de suscrito el contrato específico, se realiza el primer desembolso, y entre la fecha de suscripción del contrato específico y la fecha de suscripción del contrato derivado transcurrieron 11 meses.	133 días

Fuente: Soportes suministrados por Enterritorio

Elaboró: Equipo auditor CGR

En la tabla anterior, se evidencia el tiempo que transcurre entre cada una de las actividades necesarias para alcanzar el cumplimiento de los objetos de los contratos, los largos períodos transcurridos entre la suscripción del contrato específico y la materialización del objeto a través del inicio de las obras, sin desconocer que transitan por un proceso de verificación y viabilización por ENTerritorio, las dilaciones entre una etapa y otra no presentan justificación. En consecuencia, los contratos terminan siendo prorrogados por plazos inclusive mayores a los inicialmente pactados.

Se advierten debilidades en la aplicación de los principios de la contratación estatal como son los de eficiencia y oportunidad para la ejecución de recursos tanto de Enterritorio como de las entidades ejecutoras y no se evidencia políticas o planes de contingencia para mitigar estos hechos.

Esta situación, se presenta por falta de eficiencia y oportunidad en el esquema de operación del FRPT, en la suscripción de contratos específicos, desembolsos, suscripción de contratos derivados de obra, en contravía del objeto del Fondo, afectando la convergencia de recursos de los diferentes niveles territoriales, el inicio de la ejecución de los proyectos priorizados, el cumplimiento de las metas definidas en los Planes Estratégicos y Planes de acción y debilitando la articulación interinstitucional y capacidad de gestión y respuesta de la administración pública ante las necesidades que buscan satisfacer la herramienta de los Contratos Plan, Contratos Plan para la Paz y Pactos Territoriales.

Respuestas recibidas

Respuesta de ENTerritorio

A través de radicado No. 20232900174701 la Gerencia General de ENTerritorio y la Secretaría General de DNP dieron respuesta a lo observado por el equipo auditor y comunicado mediante radicado No. 2023EE0200068 en los siguientes términos:

“(…) es preciso indicar que para la suscripción de los Contratos Específicos, en los criterios definidos por parte de la entidad formuladora del proyecto y el cual es presentado ante el Departamento Nacional de Planeación, se solicitan, entre otros requisitos, la Carta de Presentación del proyecto, en la cual la misma Entidad Territorial es quien define el plazo de ejecución del mismo, y donde se incluye el tiempo necesario para adelantar el proceso de contratación y liquidación. (…)”

Por consiguiente, de acuerdo a la contestación e la carta de presentación del proyecto se determina el plazo de ejecución del Contrato Específico, y estos deben ser adelantados por la entidad ejecutora.

Y continua “(...) A su vez, en la respectiva carta de presentación se establece por el Ente formulador el plazo de ejecución física y financiera, así como los tiempos destinados para fase post-contractual (...)”

ENTerritorio sigue la respuesta afirmando que expone las justificaciones respectivas respecto de los contratos celebrados por ENTerritorio. Por medio de una matriz con los contratos mencionados en el hallazgo. Continúa con el rol de la entidad y el alcance que este tiene:

“(...) no se puede perder de vista el rol de ENTerritorio en el marco del mandato otorgado por el DNP, pues sus obligaciones pre contractuales a la celebración de los Contratos Específicos, se circunscriben a la verificación de la viabilidad técnica que emite la entidad ejecutora con relación al proyecto de inversión o programa priorizado en el marco del marco del Contrato Plan/Pacto Territorial, así como deberá verificar y dejar constancia de la viabilidad jurídica y financiera del mismo con fundamento en la información que le sea remitida, de conformidad con los lineamientos que se establezcan en el reglamento operativo del Fondo Regional de Contratos Plan/Pactos Territoriales que hace parte integral del Contrato (según lo dispuesto en la antes indicada cláusula segunda Obligaciones del Mandatario del Contrato Interadministrativo de Mandato DNP 877 / ENTerritorio 221009).

(...) se aclara que el alcance de ENTerritorio es prestar de manera diligente el servicio de gestión de proyectos, que son priorizados en los Pactos Territoriales, bajo el marco de la línea de negocio de Gestión de Proyectos, pero no se convierte el estructurador del proyecto de inversión ni ofrece una obligación de resultado. (...)”

Adicional a lo anterior la entidad ratifica y concluye:

“(...) los principios de planeación y supuestas debilidades en la aplicación de los principios de la contratación estatal como son los de eficiencia y oportunidad para la ejecución de recursos, no recae sobre ENTerritorio,(...) (...) se precisa que ENTerritorio, dentro de sus obligaciones contractuales y durante la ejecución de los proyectos, propende por generar y/o participar en los espacios que permitan a las entidades ejecutoras cumplir con la debida ejecución y terminación de los proyectos a través de los comités de seguimiento y/o visitas oculares. (...)”

Respuesta de entidad ejecutora – Gobernación de Santander

La respuesta de la Gobernación de Santander fue remitida por parte de ENTerritorio de manera extemporánea, mediante correo electrónico del 23 de noviembre (8:50 pm).

Menciona en su respuesta que es necesario precisar que mediante comunicado de fecha 18 de mayo de 2018 con radicado No. 20180081925 y numero de proceso 1393785, el secretario de Infraestructura Departamental de la época solicito a la Gerente del Fondo Regional de Contratos Plan prórroga al contrato específico No. 034-2171539 de 2017, argumentando entre otras cosas lo siguiente:

“(...) contando con todos los documentos necesarios para iniciar el proceso de contratación, el Departamento de Santander público aviso de convocatoria pública el quince (15) de septiembre de 2017 del proceso IT-LP-17-07 “Construcción de pavimento flexible de la vía aeropuerto los pozos municipio de San Gil Departamento de Santander” cumpliendo con cronograma. Sin embargo, se presentó pluralidad de oferentes, se recibieron veinticuatro (24) propuestas, lo que implico ampliar el plazo de evaluación. Igualmente, el comité evaluador contaba con un gran cumulo de ofertas en evaluación por que se estaban adelantando múltiples procesos de selección al mismo tiempo, lo que implicaba un detallado trabajo de revisión de ofertas con el propósito de garantizar la selección objetiva y la transparencia en la evaluación. Por lo anterior, los plazos inicialmente acordados se modificaron y el contrato de obra se adjudicó el día trece (13) de diciembre de 2017 y se firmó el

contrato por las partes, el Departamento de Santander y COINOBRAS LTDA, el día veintinueve (29) de diciembre de 2017, el cuenta con un plazo de once (11) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

El proceso contractual IT-CM-17-21 para la “interventoría para la construcción de pavimento flexible de la vía aeropuerto los pozos municipio de San Gil Departamento de Santander” se publicó el día veinticinco (25) de octubre de 2017 estando dentro del mismo plazo en el que se adelantaban múltiples procesos contractuales como se manifestó anteriormente, por consiguiente, para este caso también se presentó una modificación en las fechas justificando la ardua labor del comité evaluador. Así las cosas, mediante resolución 00-20042 de 29 de diciembre de 2017 se adjudicó el contrato al CONSORCIO INTERSANGIL y las partes suscribieron contrato el quince (15) de febrero de 2018, el cual cuenta con un plazo de ONCE (11) MESES a partir del acta de inicio”

La gobernación señala que la ampliación de los plazos para la suscripción del contrato derivado y su interventoría son más que justificados por las razones expuestas. De otra parte, menciona un concepto de la Agencia Nacional para la Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en concepto bajo el radicado No. de Radicado. 2201913000009072, ha precisado lo siguiente:

“PROCESO DE SELECCIÓN – Etapas – Plazos mínimos legales En algunas etapas, las normas establecen el plazo mínimo para agotar cierta actividad, en otras la entidad cuenta con autonomía para definir los plazos. A continuación, se relacionan las normas en las cuales se establecen los plazos mínimos obligatorios: (...)”

Aduce la gobernación que, de conformidad con la normativa expuesta, no existe un plazo establecido entre la publicación del acto administrativo de apertura y el cierre del proceso. En ese sentido, la entidad estatal lo regula de manera discrecional y razonable, en atención al objeto, cuantía y complejidad del proceso. En cuanto al cronograma del proceso de selección la gobernación manifiesta: *“Las entidades estatales pueden modificar el cronograma mediante adendas en dos momentos: i) antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas, pues se entiende que el cronograma hace parte integral del pliego de condiciones, y ii) una vez vencido el término para la presentación de ofertas y antes de la adjudicación del contrato.”*

Análisis de la respuesta

Señala ENTerritorio, que los plazos de ejecución se definen por el ente formulador, sin embargo, el reproche de la CGR va encaminado a la oportunidad y la eficiencia del esquema de operación del FRPT, que incide en la dilación de la suscripción de la contratación derivada, los desembolsos y el inicio de la ejecución de los objetos contractuales.

Menciona que su alcance *“es prestar de manera diligente el servicio de gestión de proyectos, que son priorizados en los Pactos Territoriales, bajo el marco de la línea de negocio de Gestión de Proyectos, pero no se convierte el estructurador del proyecto de inversión ni ofrece una obligación de resultado”*. Sin embargo, en el marco del seguimiento definido en el manual operativo, no es dable desligarse de la eficiencia del resultado de la contratación que se deriva de los contratos específicos.

ENTerritorio realiza una descripción general del proceso, en donde aclara el rol de la entidad y el alcance de la misma, al igual que relaciona las justificaciones consideradas para cada una de las demoras de los contratos relacionados en el hallazgo. Sin embargo, para los contratos específicos señalados no se desvirtúa lo observado.

La CGR encuentra que como parte del contrato específico se tiene la obligación de realizar todas las acciones necesarias y pertinentes para propender por el objetivo del contrato, razón por la cual le son aplicables los principios de planeación, eficiencia y oportunidad para la ejecución de recursos.

En cuanto a los argumentos expuestos por la Gobernación de Santander, no son de recibo para la CGR. Si bien, el Estatuto de Contratación Estatal efectivamente permite ampliar los términos de los procesos de selección a través de adendas en las que se exprese y soporte la justificación de la ampliación de los términos de selección, la gobernación de Santander no aportó en su respuesta tales soportes. Adicionalmente, aunque es potestad de la entidad la modificación de los cronogramas, también lo es que para el caso puntual no se podía perder de vista que el proceso estaba enmarcado en un contrato específico suscrito con ENTerritorio que tenía unos plazos señalados con total claridad de conformidad con las actividades previstas en el proceso de planeación, término que no se tuvo en cuenta por parte de la entidad ejecutora.

Frente a los argumentos del municipio de Arjona donde narra cronológicamente los hitos del proceso precontractual y contractual, no hay argumento que desvirtúe lo observado por la CGR, pues no justifican las demoras en cada una de las actuaciones realizadas.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo en los términos señalados.

3.6 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

Como resultado de la auditoría, se determinó un posible beneficio de auditoría por valor de \$13.982.405 como se detalla a continuación:

Contrato No. 01-02-07-2020 derivado del Contrato Específico No. 2192523 de 2019, proyecto “REMODELACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA BIBLIOTECA DEPARTAMENTAL JOSE ELÍAS CURY LAMBRAÑO DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE”

Del seguimiento y verificación en el sitio de las obras objeto de visita por parte de la CGR los días 2 al 6 de octubre de 2023, se determinó deficiencias en obra. Mediante radicado 2023EE0197975 del 09 de noviembre de 2023 se comunicó a ENTerritorio la observación No. 3, en la cual se incluyó el numeral 3. *Validación de actividades con deficiencias.*

En comunicación suscrita por la entidad ejecutora Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre se indicó que en atención a la visita efectuada por la CGR se evidenciaron aspectos de la obra que requerían mejora con el fin de mantener la calidad de la misma. La entidad precisó “(...) *el contratista dispuso del personal profesional, técnico y mano de obra con el fin de tomar las acciones correctivas y mantener la calidad de la obra recibida, realizando todas las labores evidenciadas y dejando en perfecto estado cada uno de estos. (...).* Adicionalmente, anexó el documento denominado “*Trabajos realizados de subsanación a las observaciones encontradas insitu por la CGR*”.

El posible beneficio por subsanaciones de obra se discrimina así:

Tabla 17
Subsanación de Deficiencias en Obra

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UN.	CANT. VERIFICADA INSITU	VR. UNIT. (\$)	VR. TOTAL (\$)
7.03	Pañete allanado en mortero 1:4 para muros interiores y exteriores	M2	158,89	19.803	3.146.419,46
9.2.4	Suministro e instalación de luminaria LED Tipo Panel 60x60 cm 45W 3500LM 6000K. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al Retie	UN	5	253.315	1.266.575,00
9.2.25	Suministro e instalación de luminaria LED Tipo Panel empotrable circular D8" 18W 1300 LM 6000 K. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al RETIE	UN	3	116.149	348.447,00
9.2.27	Suministro e instalación de sensor de presencia 360° para iluminación. Incluye materiales e instalación de salida eléctrica acorde al RETIE	UN	2	83.818	167.636,00
11.04	Estuco y vinilo 3 manos para interiores y exteriores	M2	158,89	22.762	3.616.563,13
11.11	Suministro e instalación de alfombra Allegro	M2	25,33	74.729	1.892.885,57
SUBTOTAL COSTO DIRECTO					10.438.526,16
ADMINISTRACIÓN			25%		2.609.631,54
IMPREVISTOS			3%		313.155,78
UTILIDAD			5%		521.926,31
I.V.A. SOBRE UTILIDAD			19%		99.166,00
TOTAL A.I.U.					3.444.713,63
SUBTOTAL COSTO DIRECTO + INDIRECTO					13.883.239,79
COSTO TOTAL DEFICIENCIAS EN OBRA CIVIL					13.982.405,79