

816111

Bogotá D.C., 17 de diciembre de 2021

Contraloría General de la República :: SGD 17-12-2021 15:46  
Al Contestar Cite Este No.: 2021EE0218215 Fol:1 Anex:1 FA:1

**ORIGEN** 816111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR COMERCIO Y DESARROLLO REGIONAL / SANDRA VIVIANA GIRALDO MARTINEZ

**DESTINO** LINA MARÍA BARRERA RUEDA / EMP. NAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL - ENTERRITORIO

**ASUNTO** INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN - EMPRESA NACIONAL

**OBS**

**2021EE0218215** 

Doctora

LINA MARÍA BARRERA RUEDA

Gerente General

Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio

Correo: libarrera@enterritorio.gov.co

Ciudad

Asunto: Informe Actuación Especial de Fiscalización – Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, Proyectos seleccionados con sus correspondientes obras civiles derivadas.

Respetada Doctora Lina María:

En cumplimiento al Plan de Vigilancia y Control Fiscal del segundo semestre del año en curso de nuestra entidad, adjunto el INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN adelantado a la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, proyectos seleccionados con sus correspondientes obras civiles derivadas, Informe CGR CDCDR No. 025 de diciembre de 2021.

Aprovecho la oportunidad para agradecerle la atención brindada a nuestros auditores y del apoyo logístico recibido para la realización de nuestro trabajo de control fiscal.

Atentamente,



SANDRA VIVIANA GIRALDO MARTÍNEZ

Contralora Delegada

Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional



Revisó: Luis Gabriel Vásquez López - DVF  
Proyectó: Adriana Castro Quintero, Supervisora (E)  
TRD 816111

**INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**AT No. 22 DE 2021**

**PROYECTOS SELECCIONADOS CON SUS CORRESPONDIENTES OBRAS CIVILES  
DERIVADAS, A CARGO DE LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL  
DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO.**

**CGR-CDCDR No. 025  
Diciembre de 2021**

**INFORME DE ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION  
DE PROYECTOS SELECCIONADOS CON SUS CORRESPONDIENTES OBRAS  
CIVILES DERIVADAS, A CARGO DE LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL  
DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO.**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor (E)

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

Contralora Delegada para el Sector  
Comercio y Desarrollo Regional

Sandra Viviana Giraldo Martínez

Director de Vigilancia Fiscal

Luis Gabriel Vásquez López

Directora de Estudios Sectoriales

María Luisa Bozalongo Castañeda

Supervisora (E)

Adriana del Carmen Castro Quintero

Líder de Auditoría

Sigilfredo Álvarez Milián

Audidores:

Claudia Patricia Castiblanco Martínez  
Jesús María Vega Solano  
Ricardo Antonio Sofán Rodríguez  
Wiston David González Molina  
David Márquez García  
Fabio Andrés Medina Sierra  
Natalia Carolina Ríos Valencia-Apoyo Jurídico  
Lorena Sabogal Rojas – Apoyo Técnico  
John Carlos Moya Murcia – Apoyo Técnico  
Luis Fernando Garnica Arias – Apoyo Técnico  
Jhon Mario Núñez – Apoyo Técnico  
Luis Fernando Trujillo Burgos - Apoyo Técnico

## TABLA DE CONTENIDO

1. ASUNTO EN CUESTIÓN:.....	4
1.1. Antecedentes:.....	4
1.2. Objetivos:.....	5
1.2.1 Objetivo General:.....	5
1.2.2 Objetivos Específicos:.....	5
1.3. Alcance:.....	5
1.4. Criterios aplicados:.....	5
2. HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS:.....	9
3. CARTA DE CONCLUSIONES.....	12
3.1. Relación de hallazgos.....	13
3.2. Plan de mejoramiento:.....	13
4. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO:.....	14
5. CONCLUSIONES Y RESULTADOS.....	16
ANEXOS.....	95
ANEXO 1- RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	95
ANEXO 2- RELACIÓN DE CONTRATOS AUDITADOS EN LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	96

## **1. ASUNTO EN CUESTIÓN:**

### **1.1. Antecedentes:**

La entidad (FONADE) fue creada mediante el Decreto 3068 del 16 de diciembre de 1968, como establecimiento público de orden nacional. Mediante el Decreto 2168 del 30 de diciembre de 1992 se reestructura como empresa industrial y comercial del estado, de carácter financiero y posteriormente en el año 2004 mediante el Decreto 288 se adopta una nueva estructura la cual fue modificada por el Decreto 2723 de 2008.

*Su objeto social, según lo establecido en el Decreto 288 del 29 de enero de 2004 es “ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, Financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas”.*

De acuerdo con el Decreto 495 del 2019, se cambia la razón social de la entidad anteriormente denominada como Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE, para convertirse en Empresa Nacional Promotora Del Desarrollo Territorial - ENTerritorio.

ENTerritorio puede promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales o internacionales; realizar las gestiones necesarias para garantizar la viabilidad financiera de la entidad y la de los proyectos que administra o ejecuta, celebrar contratos de financiamiento y descontar operaciones para estudios y proyectos de desarrollo, realizar operaciones de crédito externo o interno con sujeción a las normas legales vigentes, captar ahorro interno mediante la emisión de bonos, celebrando los contratos de garantía y agencia o pago a que hubiere lugar en las condiciones que autorice el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Financiera de Colombia.

La presente actuación especial de fiscalización se realiza con base en el análisis de la información reportada por ENTerritorio<sup>1</sup> en SIRECI: Obras inconclusas y/o sin funcionamiento y conforme con las alertas reportadas por la DIARI, se encontró que la entidad presenta proyectos ejecutados a través de contratos de obra civil con atrasos y suspensiones que conlleva a demoras en la terminación de la obra.

Al presentarse riesgo en el cumplimiento de cronogramas de obras, se puede configurar afectación al patrimonio público, por costos adicionales en mayor permanencia en la obra, actualización de estudios y diseños, actualización de precios, entre otros. Además, se debe evaluar la funcionalidad de las obras y si está cumpliendo con el propósito para el que fue contratado.

---

<sup>11</sup> Mediante memorando de asignación, sigedoc 2021IE0058422 del 26/07/2021 y sus alcances: 2021IE0072229 del 02/09/2021 y 2021IE0082168 del 30/09/2021.

## **1.2. Objetivos:**

### **1.2.1 Objetivo General:**

Actuación Especial de Fiscalización para evaluar la adecuada gestión fiscal de los recursos invertidos por la entidad en las obras priorizadas.

### **1.2.2 Objetivos Específicos:**

**Objetivo Específico No. 1.** Evaluar técnica, legal y financieramente los proyectos seleccionados con sus correspondientes obras civiles derivadas que presentan estado suspendido, sin funcionamiento, inconclusa o con demoras en la ejecución, a cargo de ENTerritorio.

**Objetivo Especifico No. 2.** Verificar la efectividad de los controles establecidos por ENTerritorio para evaluar el cumplimiento de las obligaciones contractuales estipuladas en los contratos de los proyectos a evaluar.

**Objetivo Especifico No. 3.** Comprobar en visita técnica a las obras, el estado actual de las mismas, y evaluar si la construcción de obra de infraestructura cumple con las funciones, finalidades y servicios que motivaron su contratación.

## **1.3. Alcance:**

El alcance de la Actuación Especial de Fiscalización serán los proyectos seleccionados para sus fases precontractual, contractual y poscontractual, en los casos que apliquen.

En el Anexo 2 se encontrará la relación de los contratos auditados

## **1.4. Criterios aplicados:**

### **Fuentes de Criterio:**

- Constitución Política de Colombia
- Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación.
- Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Código Único Disciplinario Ley 734 de 2002.
- Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

- Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
- Decreto 417 de 2020 Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional
- Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional
- Ley 1712 de 2014 Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2020 de 2020. Por Medio de la cual se Crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las Entidades Estatales y se Dictan otras Disposiciones.
- Decreto 403 de 2020 mediante el cual se dictaron normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 del 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.
- Manual de contratación de ENTerritorio, MDI008 V2, 11/08/2009.
- Manual de Gerencia de Proyectos de ENTerritorio, MMI001, V5, 16/07/2020.
- Circular Básica Contable y Financiera 100 de 1995, VI Superintendencia Financiera de Colombia. Por la cual se reglamenta y compila la normatividad en materia de operaciones, inversiones, cartera y riesgos que rige a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.
- Ley 1314 de 2009, Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento.
- Decreto 2420 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 495 de 2019. Por el cual se modifica la denominación y estructura del FONADE
- Resolución 525 de 2016, Se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable.
- Resolución 037 de 2017, Por la cual se regula el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público. (Deroga Resolución 743 de 2013).
- Incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, el cual está conformado por el Marco Conceptual para la Información Financiera, las Normas de Información Financiera, el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública. Incorpora, en el Artículo 8 el Catálogo General de Cuentas.
- Resolución 049 / 2019, Por la cual se incorpora el anexo técnico compilatorio No. 1 del Decreto 2420 de 2015 en el Marco Conceptual para la Información Financiera y en las Normas de Información Financiera, del Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público. Se Modifica la Resolución 037 de 2017.
- Resolución 2416 de 1997, Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y

comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras.

### **Criterios de Auditoría:**

- El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia señala: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones...”*,
- El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia señala: *“Artículo 267. (modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019) “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público...”*
- Ley 734 de 20026: Artículo 34, numeral 1 *“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”*
- Ley 610 de 2000, artículo 3. *Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*  
*Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado. <Artículo modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los*



*cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo. (...)*

- *Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.*
- *Ley 80 de 1993. Artículos 23 al 30*
- *Ley 1474 de 2011, Artículos 83, 84 y 87*
- *Decreto 495 de 2020. Por el cual se modifica la denominación y estructura del FONADE.*
- *Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*
- *Decreto 417 de 2020 Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*
- *Ley 2020 de 2020. Por Medio de la cual se Crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las Entidades Estatales y se Dictan otras Disposiciones*
- *Manual de contratación de ENTerritorio, MDI008 V2, 11/08/2009. Manual de Gerencia de Proyectos de ENTerritorio, MMI001, V5, 16/07/2020.*
- *Resolución 525 de 2016, Se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable.*
- *Manual de Gerencia del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE (hoy la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTERRITORIO)*
- *Acuerdo No 222 de 4 de mayo de 2016 Estatuto de Contratación de FONADE, en su regulación establece en el Artículo 4 Principios: Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación que adelante FONADE en condición de servidores públicos o contratistas., se desarrollarán con arreglo a los principios que rigen la función administrativa, la gestión fiscal, conforme a los artículos 13 u 15 de la Ley 1150 de 2007. (...) Economía: Agilizar decisiones y procedimientos, mejores condiciones de precio en igual calidad pagar el valor adecuado por los bienes, obras y servicios-mayor valor por dinero. Eficacia: Cumplir con la finalidad de los procedimientos y solución efectiva de las necesidades en condiciones de calidad-cumplir metas y finalidades. Eficiencia: Optimizar los recursos, obteniendo el máximo rendimiento con los menores costos. (...)*
- *Manual de Interventoría MMI002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra la entidad; en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores y en el 6.2, las funciones del supervisor.*
- *En Materia de Proyectos la Ley 152 de 1994<sup>2</sup>, en su artículo 26 señala: “Artículo 26º.- Planes de acción. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado cada uno de los organismos públicos de todo orden a los que se aplica esta Ley preparará su correspondiente plan de acción...”*

---

<sup>2</sup> por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo

## 2. HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS:

A partir del análisis realizado respecto a los proyectos que motivaron el inicio legal de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se observa:

### Proyecto Planadas – Gaitania

ENTerritorio, en desarrollo de su objeto social y sus funciones legales, celebró el Contrato Interadministrativo N° 212042 del 30 de noviembre de 2012, con el Ejército Nacional para que FONADE, hoy ENTerritorio, desarrollará la gerencia integral de siete (7) proyectos para: *“Adelantar la gestión técnica, administrativa, jurídica y financiera para las actividades contempladas en el programa plan de consolidación vigencias 2012, 2013 y 2014”*<sup>3</sup>

Dentro de este contrato, se encontraba el proyecto de pavimentación de la vía Planadas – Gaitania, que posteriormente fue reportado en el aplicativo SIRECI como una obra inconclusa. Tal como se observa en el hallazgo N° 2 no fue posible establecer el Costo Total del proyecto, según lo indicado por la Entidad:

*“No existe destinación específica, el recurso se distribuye según la planeación de la necesidad y se actualiza en los comités operativos, por lo que el control de ejecución presupuestal que realizó FONADE está asociado únicamente al rubro presupuestal determinado para cada contratación derivada.*

*Luego de revisar la documentación que se encuentra en el expediente contractual, algunos de los contratos derivados cuyo objeto está asociado al proyecto Planadas – Gaitania, tiene alcance compartido para varios proyectos del Contrato Interadministrativo”.*

Si bien es cierto, la entidad argumentó que el valor contractual se encontraba definido en la minuta y sus correspondientes modificaciones, también lo es que dicho valor difería conforme la fuente de información, es decir:

- El valor contractual del proyecto según minutas y modificaciones era de \$37.175.969.332,38.
- Según el acta de Comité Operativo N° 44 los valores asociados al proyecto eran:
  - Valor total \$37.075.271.986,41
  - Valor estimado del proyecto \$37.025.413.629,61.
  - Valor contratado \$36.957.466.345,73 y,
- Según el informe Estructura Plan de Cuentas, Fuentes y Aplicaciones, el valor de este proyecto fue \$33.862.205.649.

<sup>3</sup> El plan de consolidación proyecto “AMPLIACIÓN DE LA ACCIÓN INTEGRAL PARA LA RECUPERACIÓN DE ZONAS VULNERABLES DEL TERRITORIO NACIONAL” contaba con los recursos para la ejecución de las siguientes actividades: 1) Mejoramiento con terminado en asfáltita vía Paujil-La Unión Peneya (10 km) en el Departamento de Caquetá. 2) Pavimentación vía Planadas – Gaitania (17 km) en el Departamento del Tolima. 3) Rehabilitación de la aeropista del Municipio de Planadas, en el Departamento del Tolima. 4) Pavimentación vía Ataco – Planadas sector “La Brecha en el Departamento del Tolima. 5) Mejoramiento de la vía Mondomo – Tres Quebradas – San Pedro (23 Km), en el Departamento del Cauca. 6) Equipos y herramientas necesarios para dar cumplimiento al alcance establecido en cada uno de los proyectos y 7) Estudios para la zonificación de amenazas de riesgos ante efectos naturales de inundación en el área urbana del Corregimiento de la Gabarra en el Municipio de Tibu – Norte de Santander.

La imposibilidad de conocer el costo total conllevó a que tampoco fuese posible conocer el costo total del tramo afectado por concepto de lixiviados, al respecto ENTerritorio indicó:

*“(...) debemos precisar que en la marco del Contrato Interadministrativo No. 212042 se estableció un valor contractual para el proyecto PLANADAS – GAITANIA de \$34.457.014.764, sin embargo, con relación a los tramos a intervenir, no se desglosan cantidades específicas para el tramo, en los documentos contractuales, ni en los contratos derivados; sino en función del proyecto, esto, tal como fue informado al equipo auditor en la prueba de recorrido adelantada el día 13 de agosto de 2021.*

### **Proceso Sancionatorio.**

Contratos No. 2162856 y 2162859 Puntos Vive Digital

Con base en la solicitud de información que se realizó a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, mediante radicado 2021EE0202686 del oficio AG8-1-33 de noviembre 24 de 2021, en la cual se requirió “

- *¿Cuánto tiempo de ejecución llevaban los contratos 2162856 y 2162859 cuando la Interventoría detectó los precios elevados?*
- *Análisis de precios y/o cotizaciones realizadas por la Interventoría cuando determinó los precios elevados.*
- *Estudios de mercado suministrados por Enterritorio (antes Fonade) para modificar los precios inicialmente contratados, en caso que no se haya entregado esta información, adjunte los que desde la interventoría se llevaron a cabo para determinar la existencia o no de posibles sobrecostos.*
- *Documentos de requerimientos realizados por la Contraloría General de la República, a propósito del desarrollo de los contratos 2162856 y 2162859, entre los años 2018 a 2021.*

*De otra parte, informamos que el comité operativo que dio origen a la modificación de precios fue el No 12 con fecha de mayo 17 de 2017”.*

Teniendo en cuenta que, la Universidad no dio respuesta en el término indicado este ente de control reiteró mediante radicado 20210212865 del oficio AG8-1-37 de diciembre 9 del mismo año, para que diera respuesta en el término de 02 días sopena de incurrir en un proceso sancionatorio al no dar respuesta a lo solicitado. En vista que dicha reiteración tampoco fue atendida por la Universidad, se habilita la solicitud de iniciar así el proceso Sancionatorio del que trata el artículo 81 del Decreto 403 de marzo 16 de 2020 y artículos 5° y 6° de la Resolución Orgánica 0039 de julio 13 de 2020 expedida por la Contraloría General de la República, que establecen sanciones a los servidores públicos, personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, que deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal y no den el cumplimiento debido.

**Contrato Interadministrativo No. 215085 FONTIC - FONADE (hoy ENTerritorio)**

Con base en los hallazgos contenidos tanto en el Informe No. 06 de junio de 2021 como en el presente informe, relacionados con el Contrato Interadministrativo No. 215085 suscrito entre FONTIC – FONADE (hoy ENTerritorio), se puede colegir que existen elementos necesarios para iniciar y/o adelantar una actuación especial de fiscalización exclusivamente dirigida, para analizar, evaluar y comparar la ejecución fiscal de la contratación derivada.

Lo anterior, en procura garantizar que exista una unidad de materia, de criterios fuente y de equipo de trabajo consolidado que permita concluir conceptuar sobre la ejecución del mencionado Contrato Interadministrativo.

### 3. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C.

Doctora

LINA MARÍA BARRERA RUEDA

Gerente General

Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio

correolibarrera@enterritorio.gov.co

Ciudad

Respetada doctora Lina María:

La Contraloría General de la República, a través de la Delegada de Comercio y Desarrollo Regional, en cumplimiento al artículo 267<sup>4</sup> de la Constitución Política de Colombia, que establece: *“La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público...”*, concluyó la Actuación Especial de Fiscalización para evaluar la adecuada gestión fiscal de los recursos invertidos por la Entidad en las obras priorizadas, asignada en la Actuación Especial de Fiscalización con AT N° 22 de 2021 (SICA), de acuerdo a las facultades contempladas en las leyes 42 de 1993, 610 de 2000, el decreto 403 de 2020 y en especial las establecidas en la resolución CGR No. 0024 de 2019, como parte del Plan de Vigilancia y Control Fiscal- PNVCF 2021 para el segundo semestre de 2021 a los proyectos mencionados.

En el trabajo se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la Actuación Especial de Fiscalización, debido a la pandemia covid-19, el trabajo tanto de la fase de planeación como de ejecución e informe de la auditoría se desarrollaron bajo la modalidad de trabajo en casa, salvó para el caso de las comisiones de servicio, toda vez que estas se adelantaron de forma presencial.

Lo anteriormente citado, impidió la aplicación de herramientas de auditoría en las instalaciones del sujeto de control, tales como inspección física documental o de bienes, por lo anterior, si posteriormente a la liberación de este informe, se detectan riesgos o hechos de la vigencia auditada que llegaren a afectar la opinión aquí emitida, la CGR tiene la facultad legal para abordar su evaluación y establecer si produce efectos, sin que ello

---

<sup>4</sup> modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019

implique responsabilidad de los servidores públicos que produjeron los resultados consignados en este informe, puesto que realizaron el ejercicio auditor con el profesionalismo y rigor técnico hasta donde las circunstancias generadas por la pandemia lo permitieron.

### **3.1. Relación de hallazgos**

En desarrollo de la presente actuación especial de fiscalización se determinaron cuatro (4) hallazgos administrativos, de los cuales, todos tienen incidencia disciplinaria; dos (2) tienen presunta incidencia fiscal por valor de Tres mil cuatrocientos noventa y seis millones setecientos cincuenta y siete mil quinientos veintiún pesos con cuarenta y dos centavos, \$3.496.757.521,42, y uno para (1) Indagación preliminar. Los hallazgos serán trasladados a las instancias competentes.

### **3.2. Plan de mejoramiento:**

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a la Contraloría General de la República - CGR, a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica No. 0042 de marzo de 2020 expedida por la CGR.

Atentamente,



**SANDRA VIVIANA GIRALDO MARTÍNEZ**  
Contralora Delegada de Comercio y Desarrollo Regional

Elaboró: Equipo Auditor

Revisó: Luis Gabriel Vásquez López – DVF

Adriana del Carmen Castro Quintero - Supervisora (E)

Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial Acta 052 del 17 de diciembre de 2021

#### **4. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO:**

A continuación, se definirán los conceptos de los proyectos evaluados:

**Convenio No. 212042 Planadas Gaitania:** el objeto del Contrato corresponde: “Adelantar la gestión técnica, administrativa, jurídica y financiera para la Gerencia Integral de las actividades contempladas en el Programa Plan Consolidado 2012, 2013 y 2014; y el objeto del proyecto: pavimentación de la vía Planadas Gaitania (8.07 Km) desde el empalme entre la vía Ataco – Planadas y la vía Planadas – Gaitania (K0+000) hasta el K8+070, exceptuando los siguientes sectores: K0+259 al K0+310, K1+750 al K1+900, K5+750 al K6+528, K7+520 al K7+860. Incluía las obras de estabilización, hidráulicas y complementarias

Considerando la relevancia de los temas que tratan los proyectos seleccionados y analizados en la presente actuación fiscal, se evidenció, para el caso de Planadas Gaitania, que ENTerritorio no realizó el adecuado seguimiento a la ejecución presupuestal por proyecto, conforme se definió en las obligaciones del Contrato Interadministrativo, lo que conllevó a la pérdida de trazabilidad de los costos por proyecto.

Por otra parte, un modelo de contratación por monto agotable, como se evidenció para algunos de los contratos derivados asociados a Planadas - Gaitania, al tener un alcance compartido con otros proyectos, conllevó a que no se pudiese conocer con exactitud las cantidades específicas asignadas por proyecto.

ENTerritorio no realizó una adecuada gestión de seguimiento presupuestal al proyecto Planadas – Gaitania, y por ende, la presente Actuación Especial de Fiscalización, evidenció falencias en la planeación y seguimiento de los recursos públicos, suministrados por el Ejército Nacional, y direccionados a la ejecución de este proyecto.

Asimismo, se reportan acciones inoportunas en la gestión y control por parte de FONADE<sup>5</sup>, hoy ENTERRITORIO, donde se evidencian deficiencias en planeación inicial del proyecto al momento de realizar los estudios de prefactibilidad del mismo y de aprobar los diseños entregados por el Ejército, ya que éstos no cumplían con los requerimientos técnicos de la zona, es evidente que el diseño propuesto y la estructura de pavimento no eran los idóneos<sup>6</sup>.

#### **Contratos No. 2162856 y 2162859 Puntos Vive Digital**

Con el propósito de promover el acceso universal a las Tecnologías de Información y las Comunicaciones (TIC), como política del gobierno nacional, se suscribió el contrato Interadministrativo FONTIC – FONADE No. 667/215085 de 2015, y de éste se derivaron los Contratos de Integradores PVD No. 2162856 Y 2182859 entre otros, que tiene como objeto: *“EL CONTRATISTA, se obliga con FONADE A la PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INTEGRADORES PARA EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO, CORRECTIVO, SOPORTE Y*

<sup>5</sup> Actas de comité operativo Número 2 del 27 de Febrero 2013 y el acta número 26 del 12 Octubre 2015

<sup>6</sup> Actas de comité operativo Número 2 del 27 de Febrero 2013 y el acta número 26 del 12 Octubre 2015

*MESA DE AYUDA, DIAGNÓSTICO Y REPOSICIÓN, SUMINISTRO, DOTACIÓN DE NUEVAS NECESIDADES, PROMOCIÓN Y APROPIACIÓN A QUE HAYA LUGAR CON LA FINALIDAD DE MANTENER EN ÓPTIMAS CONDICIONES DE OPERACIÓN, FUNCIONALIDAD Y SERVICIO LA INFRAESTRUCTURA INSTALADA EN LOS PUNTOS VIVE DIGITAL (REGIÓN 5) de acuerdo con la descripción CPR-034-2016, sus adendas, los documentos e información técnica suministrada por FONADE y la oferta presentada por EL CONTRATISTA, todo lo cual hace parte integral del contrato”*

De los Informes Mensuales de Interventoría de los contratos 2162856 y 2162859, derivados del contrato interadministrativo 2162850, suscrito por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, y el Informe de Gestión No. 10 puntos vive digital fase 3 período comprendido abril – junio 2018 del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – FONDO TIC, se advierten presuntos sobrecostos que no se ajustaban a la realidad del mercado, aunado a la modificación por medio de Otrosí suscrito por ENTerritorio realizado a los precios inicialmente pactados en el contrato (ajustes en precios que disminuyen en el 50% o más) que “*permitió optimizar sustancialmente los recursos a pagar por estos mantenimientos y reposiciones de elementos*”.

Por lo anterior, es menester indicar que se presentaron presuntas deficiencias de planeación, seguimiento y control de los contratos suscritos por FONADE, como responsable de la Gerencia Integral del proyecto, la cual implica la planeación, organización, dirección y control de las fases y actividades que permitieran garantizar la operatividad, buen uso y administración de los Puntos Vive Digital Fase 3.

***El contrato de obra No. 2150186 del 02 de febrero de 2015 cuyo objeto es: “CONSTRUCCIÓN DE ESTADIO DE FÚTBOL EN EL MUNICIPIO DE BARANOA – DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO”, derivado del Convenio Interadministrativo No.212017.***

- Presentó cambio de alcance contractual debido a que en la Etapa 1 (Verificación técnica) se determinó que el valor total de proyecto aumentó en un 244,9% pasando de \$2.361.890.685,00 a \$5.784.290.653,00, lo que generó que el proyecto se dividiera en 5 Fases.
- En las cantidades presentadas en el acta de entrega y recibo final de la obra, se registran algunos ítems en los cuales no hay claridad y/o presentan mayores cantidades con respecto a los ítems que los anteceden.
- Se evidencia una gestión financiera y de planificación inadecuada, así como un débil control por parte de los interventores y supervisores, en el ejercicio de sus obligaciones contractuales y funciones legales, con su aprobación, se realizó la ejecución del contrato sin cumplir el alcance contratado.



## 5. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

**Objetivo Específico No. 1.** Evaluar técnica, legal y financieramente los proyectos seleccionados con sus correspondientes obras civiles derivadas que presentan estado suspendido, sin funcionamiento, inconclusa o con demoras en la ejecución, a cargo de ENTerritorio.

Evaluado el proceso de contratación suscrito por FONADE hoy ENTerritorio, de los contratos:

**Puntos vive digital No. 2162856 y No. 2162859 FASE 3**, se desarrollaron de una manera atípica, dado que si bien los requisitos del contrato cumplen con lo estipulado en el manual de contratación vigente para la época de la entidad y con la normatividad aplicable, su ejecución no se culminó al 100%, por cuanto las obligaciones no fueron cumplidas por parte del contratista motivo por el cual ENTerritorio demandó a los integradores por incumplimiento en sus obligaciones, y de otra parte, ENTerritorio fue demandado por la falta de pago tanto por los integradores y la interventoría.

ENTerritorio demandó también a la Universidad Distrital que fungió como interventora solidariamente por incumplimiento de las obligaciones contractuales del integrador, y por deficiencias en la supervisión y control de los contratos antes citados, aunados a un presunto sobrecosto en las facturas pagadas por FONADE hoy ENTerritorio antes que suscribiera OTROSI No. 1 donde se redujeron los precios.

Los contratos 2162856 “Unión Temporal FONADE Fase 3 Integradores Región 3” quedaron cuentas por pagar por valor de \$1.884.795.243, se realizaron desembolsos por \$13.658.165.478, se evidencia una ejecución financiera aproximada de sólo un 44.8%, igualmente, en el contrato derivado 2162859 “Unión Temporal FONADE Fase 3 Integradores Región 5” quedaron cuentas por pagar \$4.352.603.169, se realizaron desembolsos por \$14.020.348.040, se evidencia una ejecución financiera aproximada de sólo un 42.6%. Las ejecuciones estuvieron afectadas por la objeción que hiciera la Interventoría de los valores facturados, los cuales no se encontraban acordes con los valores del mercado.

Fonade Hoy Enterritorio, responsable de la Gerencia Integral del proyecto, tuvo presuntas deficiencias de planeación, seguimiento y control de los contratos suscritos, debido a que no permitió garantizar la operatividad, buen uso y administración de los Puntos Vive Digital Fase 3.

**El Contrato Media Commerce Partners No. 2141388**, se desarrolló de una manera típica, se concluyó que, en la parte precontractual, contractual y post contractual, se ejecutó de una manera adecuada, además la interventoría en sus informes indica que se desarrolló de acuerdo con el marco normativo y contractual.

La gestión financiera desarrollada por ENTerritorio con relación al **Proyecto de Planadas - Gaitania**, presenta deficiencias en la planeación y seguimiento de los recursos públicos, por carecer de un costeo en los proyectos ejecutados, en el desarrollo del objetivo específico No. 2 se profundizará más sobre este asunto.

### **Contrato No.2150186 entre FONADE Y Consorcio Fútbol Baranoa (Atlántico).**

FONADE hoy ENTerritorio aprobó el proyecto presentado por la Administración Municipal de Baranoa, consistente inicialmente en la construcción de un estadio de futbol, aprobación que dio lugar para la “Construcción de estadio de futbol en el municipio de Baranoa-Departamento de Atlántico”, dicho contrato tuvo modificación en su alcance contractual toda vez que, al iniciar la ejecución de la obra se percataron que el terreno dispuesto para el proyecto no era el adecuado ya que no cumplía con las características topográficas mínimas y limitantes naturales para garantizar que dicho estadio pudiera ser construido.

La modificación del alcance contractual generó una adición por el 50% del valor inicial del contrato No.2150186, así mismo en el desarrollo de la presente Actuación especial de Fiscalización se evidenció mayores cantidades de obra e ítems no previstos, con base en lo anterior, la Contraloría General de la República constituyó hallazgo con presunta incidencia administrativa, disciplinaria y fiscal sustentando su tesis en la falta de planeación por parte de ENTerritorio, situación que fue debidamente comunicada a la entidad, la misma, no logró desvirtuar los criterios, fuentes de criterio y hechos generadores advertidos quedando en firme el hallazgo No 4 descrito en el presente informe.

De igual forma, del análisis financiero del contrato antes mencionado, la adición por \$1.180.944.853 equivalente al 50% del valor inicial, con una ejecución final de \$3.542.834.548 y el contrato BMX **2171510** que tiene como Objeto “*Adecuación de la pista BMX CHALLENGER Antonio Roldán Betancurt, del Municipio de Medellín Antioquia*”, se determinó que se realizaron de acuerdo con la programación y planeación presupuestal de los recursos públicos apropiados para el cumplimiento de los respectivos objetos contractuales, soportados en pruebas de auditorías que permitieron un concepto adecuado del componente financiero.

No obstante, que los procesos contractuales se desarrollaron con sujeción a la normatividad aplicable, se determinaron las siguientes situaciones, las cuales detallaremos a continuación:

**Hallazgo No. 1 <sup>7</sup> Administrativo, para Indagación Preliminar. Planeación contractual, estudios previos, análisis de mercado, sobrecostos en ejecución contractual, control y seguimiento a la ejecución en los contratos 2162856 y 2162859, derivados del Contrato Interadministrativo No. 215085 FONADE (hoy ENTerritorio).**

*La Constitución Política de Colombia, establece que:*

---

<sup>7</sup> Se fusionó la observación No. 3 y 5, comunicada a la entidad.

**(...)***ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley(...)*

*El principio de planeación tiene fundamento y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, e implica que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme con las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público, aspectos que subyacen involucrados en todo contrato estatal, cuyo trasunto está en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y en la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. De ahí que, según la reiterada jurisprudencia, la ausencia de dicho principio ataca directamente la esencia misma del interés público, generando consecuencias no solo para el logro del objeto contractual, sino también para el interés general y para el patrimonio público.*

*El Consejo de Estado respecto al principio de planeación manifestó que “El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden”<sup>8</sup>*

*De igual manera el Consejo de Estado indicó que “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: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (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*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Exp. No. 21489 de 2012

*necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.”<sup>9</sup>*

**ARTICULO 267.** *“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.*

**Ley 80 de 1993** y sus modificaciones (solo para complementar los espacios vacíos o lagunas jurídicas que deje el manual de la actividad precontractual, contractual y post contractual de derecho privado de FONADE)

(...)

**Artículo 25. Del Principio De Economía. En virtud de este principio:**

3 o. *“Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados”.*

4o. *“Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”.*

**Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:**

1o. *Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos*

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Exp. No. 14287 de 2006

de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

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

**La Ley 489 de 1998. Artículo 6 Principio de coordinación.** En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

**PARÁGRAFO.** - A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.

**La Ley 610 de 2000, establece que:**

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

**Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado.** <Artículo modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culpable de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo. (...)"

**Ley 1474 de 2011.** (Artículos 82 y 84) normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

(...)

*“Artículo 84. Facultades y deberes de los Supervisores y los Interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. (...)”*

**Ley 1437 de 2011** Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.1.2.1.** Partícipes de la Contratación Pública.

1. Las Entidades Estatales que adelantan Procesos de Contratación.
2. En los términos de la ley, las Entidades Estatales pueden asociarse para la adquisición conjunta de bienes, obras y servicios.
3. Colombia Compra Eficiente.
4. Los oferentes en los Procesos de Contratación.
5. Los contratistas.
6. Los supervisores.
7. Los interventores.
8. Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos cuando ejercen la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la ley

**La Ley 734 de 2002, en su Artículo 34.** modificado por la Ley 1952 de 2019, expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario.

El Decreto 403 de 2020, establece que:

(...) **Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal.** La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

- a) **Eficiencia:** En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
- b) **Eficacia:** En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

(...)

- d) **Economía:** En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás

recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

(...)

i) *Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.*

(...)

n) *Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.*

**Artículo 126 del Decreto 403 de 2020.** *Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:*

*"ARTÍCULO 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.*

**El Artículo 135 del Decreto 403 de 2020.** *Modifica el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:*

*"ARTÍCULO 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables. Podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, prorrogables por un término igual mediante auto motivado, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o apertura e imputación en el proceso verbal.*

*La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él".*

**Ley 1474 de 2011**, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

**Descripción del contrato:**

**Contrato principal junio 21 de 1994**

2182859			<p>TREINTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA MIL SESENTA Y UN PESOS \$ 32.846.440.061</p>
---------	--	--	---

**No. de contrato: 2182859**

**Objeto: “**

CLÁUSULA PRIMERA.- OBJETO: EL CONTRATISTA se obliga con FONADE a LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INTEGRADORES PARA EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO, CORRECTIVO, SOPORTE Y MESA DE AYUDA, DIAGNÓSTICO Y REPOSICIÓN, SUMINISTRO, DOTACIÓN DE NUEVAS NECESIDADES, PROMOCIÓN Y APROPIACIÓN A QUE HAYA LUGAR CON LA FINALIDAD DE MANTENER EN ÓPTIMAS CONDICIONES DE OPERACIÓN, FUNCIONALIDAD Y SERVICIO LA INFRAESTRUCTURA INSTALADA EN LOS PUNTOS VIVE DIGITAL (REGIÓN No. 5) de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en las Solicitud de Contratación del Proceso de selección CPR-034-2016, sus adendas, los documentos e información técnica suministrada por FONADE y la oferta presentada por EL CONTRATISTA, todo lo cual hace parte integral del contrato.”

**Valor Inicial:** TREINTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA MIL SESENTA Y UN PESOS  
\$ 32.846.440.061

**No. de contrato: 2162856**

**Objeto: “**

CLÁUSULA PRIMERA.- OBJETO: EL CONTRATISTA se obliga con FONADE a LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INTEGRADORES PARA EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO, CORRECTIVO, SOPORTE Y MESA DE AYUDA, DIAGNÓSTICO Y REPOSICIÓN, SUMINISTRO, DOTACIÓN DE NUEVAS NECESIDADES, PROMOCIÓN Y APROPIACIÓN A QUE HAYA LUGAR CON LA FINALIDAD DE MANTENER EN ÓPTIMAS CONDICIONES DE OPERACIÓN, FUNCIONALIDAD Y SERVICIO LA INFRAESTRUCTURA INSTALADA EN LOS PUNTOS VIVE DIGITAL (REGIÓN No. 3) de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en las Solicitud de Contratación del Proceso de selección CPR-034-2016, sus adendas, los documentos e información técnica suministrada por FONADE y la oferta presentada por EL CONTRATISTA, todo lo cual hace parte integral del contrato.”

**Valor Inicial:** TREINTA MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS \$30.442.791.496

**Plazo máximo:** 31 de julio de 2018

*Estos contratos presentaron la siguiente modificación:*



• **Modificación N° 1**

**MODIFICACIÓN No. 1 AL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 2162856 SUSCRITO ENTRE EL FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE Y LA UNIÓN TEMPORAL UT FONADE FASE 3**

**Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE 2015** estipula: “la Gerencia de Proyectos se define como aquella línea mediante la cual FONADE ofrece al sector público y privado un servicio idóneo y bajo principios orientados a hacer el mejor uso de los recursos disponibles para alcanzar exitosamente la ejecución de sus proyectos y la entrega oportuna de los resultados esperados”. A través de la línea de Gerencia de Proyectos FONADE adelanta la gestión técnica, administrativa, jurídica y financiera de programas o proyectos, y asume la responsabilidad del resultado al garantizar la ejecución y entrega de los bienes y servicios.

**Acuerdo No 222 de 4 de mayo de 2016** Estatuto de Contratación de FONADE, en su regulación establece en el Artículo 4 Principios: Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación que adelante FONADE en condición de servidores públicos o contratistas., se desarrollarán con arreglo a los principios que rigen la función administrativa, la gestión fiscal, conforme a los artículos 13 u 15 de la Ley 1150 de 2007.(...) Economía: Agilizar decisiones y procedimientos, mejores condiciones de precio en igual calidad pagar el valor adecuado por los bienes, obras y servicios-mayor valor por dinero. Eficacia: Cumplir con la finalidad de los procedimientos y solución efectiva de las necesidades en condiciones de calidad-cumplir metas y finalidades. Eficiencia: Optimizar los recursos, obteniendo el máximo rendimiento con los menores costos. (...)

**Manual de Interventoría MMI002 versión 7** adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra la entidad; en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores y en el 6.2, las funciones del supervisor.

**Contrato Interadministrativo FONTIC – FONADE No. 667/215085 de 2015** (fuente de criterio exclusivamente para lo que concierne), CLAUSULA CUARTA – OBLIGACIONES DE FONADE (...) Numeral 6: Garantizar la implementación del modelo para la operación de los Puntos Vive Digital durante la Fase 3 que se defina en los lineamientos entregados por el FONDO TIC y. realizar su respectivo control y seguimiento.”- (...) Numeral 11:Realizar la articulación necesaria entre todos los actores del proyecto a fin de conseguir los resultados y metas establecidas en el documento lineamientos del proyecto. (...) Numeral 12: Realizar el control y seguimiento a la operación de los Puntos Vive Digital, en sus aspectos administrativos, ambientales, sociales, de apropiación, técnica, jurídica y financiera. (...) Numeral 18: Realizar una conciliación bimensual para el seguimiento de la legalización de la ejecución real de los recursos relacionado con las obligaciones no ejecutadas, las tardíamente cumplidas y las imperfectamente realizadas por FONADE. (...) numeral 27 de la CLÁUSULA CUARTA. - OBLIGACIONES DE FONADE, que establece “Realizar Comité de seguimiento, (...) En todo caso, FONADE, deberá garantizar el reporte mensual si no se llegará a celebrar el Comité de Seguimiento mensual.”,

**Contratos de Integradores PVD No. 2162856 Y 2182859**  
**CLAUSULA CUARTA – VALOR DEL CONTRATO**

- **Contrato 2162856**, el valor del presente contrato es por la suma de TREINTA MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS \$30.442.791.496 M/L incluido la totalidad de las actividades a cargo del integrador, descritas en el Anexo Técnica que hace parte del estudio previo, IVA y demás tributos, costos directos e indirectos que se causen con ocasión de su celebración, ejecución y liquidación.

**CLÁUSULA PRIMERA.- OBJETO:** EL CONTRATISTA se obliga con FONADE a LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INTEGRADORES PARA EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO, CORRECTIVO, SOPORTE Y MESA DE AYUDA, DIAGNÓSTICO Y REPOSICIÓN, SUMINISTRO, DOTACIÓN DE NUEVAS NECESIDADES, PROMOCIÓN Y APROPIACIÓN A QUE HAYA LUGAR CON LA FINALIDAD DE MANTENER EN ÓPTIMAS CONDICIONES DE OPERACIÓN, FUNCIONALIDAD Y SERVICIO LA INFRAESTRUCTURA INSTALADA EN LOS PUNTOS VIVE DIGITAL (REGIÓN No. 3) de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en las Solicitud de Contratación del Proceso de selección CPR-034-2016, sus adendas, los documentos e información técnica suministrada por FONADE y la oferta presentada por EL CONTRATISTA, todo lo cual hace parte integral del contrato.

- **Contrato No. 2182859**, el valor del presente contrato es por la suma de TREINTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA MIL SESENTA Y UN PESOS \$ 32.846.440.061 M/L incluido la totalidad de las actividades a cargo del integrador, descritas en el Anexo Técnica que hace parte del estudio previo, IVA y demás tributos, costos directos e indirectos que se causen con ocasión de su celebración, ejecución y liquidación.

**Objeto: “**

**CLÁUSULA PRIMERA.- OBJETO:** EL CONTRATISTA se obliga con FONADE a LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INTEGRADORES PARA EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO, CORRECTIVO, SOPORTE Y MESA DE AYUDA, DIAGNÓSTICO Y REPOSICIÓN, SUMINISTRO, DOTACIÓN DE NUEVAS NECESIDADES, PROMOCIÓN Y APROPIACIÓN A QUE HAYA LUGAR CON LA FINALIDAD DE MANTENER EN ÓPTIMAS CONDICIONES DE OPERACIÓN, FUNCIONALIDAD Y SERVICIO LA INFRAESTRUCTURA INSTALADA EN LOS PUNTOS VIVE DIGITAL (REGIÓN No. 5) de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en las Solicitud de Contratación del Proceso de selección CPR-034-2016, sus adendas, los documentos e información técnica suministrada por FONADE y la oferta presentada por EL CONTRATISTA, todo lo cual hace parte integral del contrato.

MANTENER EN ÓPTIMAS CONDICIONES DE OPERACIÓN, FUNCIONALIDAD Y SERVICIO LA INFRAESTRUCTURA INSTALADA EN LOS PUNTOS VIVE DIGITAL (REGIÓN No. 5) de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en las Solicitud de Contratación del Proceso de selección CPR-034-2016, sus adendas, los documentos e información técnica suministrada por FONADE y la oferta presentada por EL CONTRATISTA, todo lo cual hace parte integral del contrato.

**PARÁGRAFO CUARTO: SISTEMA DE PAGO:** Para la ejecución del contrato se encuentran establecidas las especificaciones técnicas, las cantidades y los precios unitarios, por lo tanto, el sistema de pago del contrato es por precios unitarios fijos sin fórmula de ajuste. En consecuencia, el valor definitivo del contrato será la suma de los resultados que se obtengan al multiplicar las cantidades ejecutadas por EL CONTRATISTA y entregadas a FONADE a su entera satisfacción, por los valores o precios unitarios fijos pactados para el respectivo ítem según la oferta

**CLAÚSULA QUINTA – FORMA DE PAGO pagará al CONTRATISTA el valor de la Ejecución del presente contrato así:**

SERVICIO	FRECUENCIA DE FACTURACIÓN	UNIDAD	SOPORTE PARA PAGO
MANTENIMIENTO PREVENTIVO	Bimestral VENCIDO Se cobran los servicios prestados en los dos meses anteriores.	PVD	Aprobación de interventoría previa verificación de evidencias del servicio prestado.
MANTENIMIENTO CORRECTIVO, ALQUILER Y/O REPOSICIÓN	Bimestral VENCIDO	Suministro de equipo instalado y probado en sitio	Aprobación de interventoría previa verificación de evidencias del servicio prestado.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Las solicitudes de pago deberán ir con la cuenta de cobro y/o factura según corresponda, informes de la interventoría, las demás obligaciones establecidas en el contrato y las requeridas por el interventor del Contrato.

(...)

**PARÁGRAFO TERCERO - ANTICIPO:** FONADE desembolsará a EL CONTRATISTA, a título de anticipo, el treinta por ciento (30%) del valor del Contrato.

**PARÁGRAFO CUARTO - AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO.** El anticipo se irá amortizando con los pagos que deba realizar FONADE al CONTRATISTA por los servicios efectivamente prestados acorde con el Plan de Inversión del Anticipo. Se requiere para su manejo, la constitución por parte de EL CONTRATISTA, en una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, de la fiducia o del patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, previa aprobación expresa por parte del ordenador de gasto de FONADE del contrato respectivo, en el cual deberá establecerse de manera expresa que el beneficiario del mismo será FONADE

(...)

**PARÁGRAFO SEXTO - REGLAS PARA EL MANEJO E INVERSIÓN DEL ANTICIPO.** Para el manejo e inversión del anticipo, se aplican las siguientes reglas: a. **EL CONTRATISTA** debe invertir, en forma directa y de manera inequívoca, el anticipo en el objeto contractual, con sujeción al plan de manejo e inversión. FONADE, no acepta como gasto amortizable de anticipo los relacionados con la legalización del contrato (pólizas, publicaciones, etc.). b. El anticipo se maneja a través de una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable, el cual debe establecer de forma expresa que la autorización de los desembolsos o cheques que se giren con cargo a éste, necesitan la firma o autorización de **EL CONTRATISTA** y la del Interventor. c. El costo de la comisión fiduciaria debe ser cubierto totalmente por **EL CONTRATISTA**. d. El anticipo debe manejarse de acuerdo con el plan de manejo e inversión del mismo aprobado por FONADE, el cual debe ajustarse a los porcentajes indicados en la oferta. e. **EL CONTRATISTA** debe permitirle a la interventoría, sin ningún tipo de restricción, la revisión permanente del flujo de fondos. f. **EL CONTRATISTA** debe rendir a la interventoría un informe mensual de gastos contra la cuenta, incluyendo los soportes de los mismos (según el manual de Interventoría) y anexando copia del extracto de dicha cuenta. g. En todo caso, la ejecución del anticipo debe justificarse con gastos necesarios para la prestación del servicio acorde al plan de inversión. h. Los rendimientos financieros que sean generados por los recursos del anticipo deben ser transferidos a la cuenta en que FONADE maneja los recursos para el desarrollo de este proyecto, una vez amortizado el valor entregado por este concepto previo descuento de los gastos financieros derivados de dichos rendimientos. **EL CONTRATISTA**

(...)

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

**Contrato de interventoría No. 2162850 CLÁUSULA TERCERA - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS** “(...) 6: Velar por que los contratos derivados se ejecuten cumpliendo con la programación y flujo de inversión establecido. 7: Velar porque los recursos sean ejecutados en debida forma. (...) 12. Certificar y aprobar por escrito el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones ejecutadas en el marco de los contratos derivados. (...) 14. Informar oportunamente a FONADE de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento de los contratos objeto de interventoría. 15. Realizar de manera oportuna las recomendaciones pertinentes a FONADE para garantizar la ejecución de los contratos objeto de la interventoría. (...)”

**Una vez definidos los criterios y los pormenores de los contratos se encontraron las siguientes situaciones que pueden presentar irregularidades:**

En lo que tiene que ver con la Planeación contractual, ejecución, control y seguimiento a los contratos 2162856 y 2162859, derivados del Contrato Interadministrativo

Se logró constatar durante la presente Actuación Especial de Fiscalización que en los contratos 2162856 “Unión Temporal FONADE Fase 3 Integradores Región 3” quedaron cuentas por pagar por valor de \$1.884.795.243, se realizaron desembolsos por \$13.658.165.478, se evidencia una ejecución financiera aproximada de sólo un 44.8%, igualmente en el contrato derivado 2162859 “Unión Temporal FONADE Fase 3 Integradores Región 5” quedaron cuentas por pagar \$4.352.603.169, se realizaron desembolsos por \$14.020.348.040, se evidencia una ejecución financiera aproximada de sólo un 42.6%. Las ejecuciones estuvieron afectadas por la objeción que hiciera la Interventoría de los valores facturados, los cuales no se encontraban acordes con los valores del mercado.

Lo anterior, es producto de presuntas deficiencias de planeación, seguimiento y control de los contratos suscritos, siendo FONADE el responsable de la Gerencia Integral del proyecto, la cual implica la planeación, organización, dirección y control de las fases y actividades que permitieran garantizar la operatividad, buen uso y administración de los Puntos Vive Digital Fase 3, así mismo, en él recaía la entera responsabilidad de soportar debidamente todos los gastos y demás reportes del proyecto ante FONTIC, situación que no se dio y por ende por parte de FONTIC los pagos fueron detenidos a FONADE afectando la ejecución contractual por parte de los integradores, pues estos no disponían de recursos para culminar lo contratado por la suspensión de las facturas anteriormente ya expuesta.

Lo anterior y entre otros temas, se sustenta en el INFORME DE GESTIÓN No. 10 PUNTOS VIVE DIGITAL FASE 3 PERIODO COMPRENDIDO ABRIL – JUNIO 2018 CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 215085 FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES – FONDO TIC FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE BOGOTÁ, JULIO 2018<sup>10</sup>, el cual refiere que en los contratos 2162856 y 2162859 “del estado de ejecución del contrato interadministrativo 215085 suscrito entre FONDO TIC y FONADE y por ende el estado de ejecución de los contratos de prestación de servicios suscritos con los diferentes integradores tuvo afectaciones en la ejecución: (...) **Unión Temporal FONADE Fase 3 Región 3 y 5 Contratos 2162856 y 2162859 no se había ejecutado en su integridad el componente técnico referente a los mantenimientos correctivos y reposiciones dado que los precios que inicialmente fueron ofertados por los Integradores para este componente, resultaron ser objetados por la Interventoría en Comité Operativo No. 12 celebrado el 17 de mayo de 2017, como tampoco se había logrado la amortización del anticipo, (...), FONADE previo concepto de la Interventoría propone **modificar los contratos con los integradores en las cláusulas que se detallan****<sup>11</sup> (...)” (Resaltado y negrilla fuera de texto)

<sup>10</sup> Fuente: Informe de Gestión No. 10 puntos vive digital fase 3 periodo comprendido abril – junio 2018 contrato interadministrativo no. 215085 fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones – FONDO TIC fondo financiero de proyectos de desarrollo – FONADE Bogotá, julio 2018.

<sup>11</sup> Fuente: informes de supervisión FONTIC e informes de interventoría

“(…) 2.2.2.2 Modificaciones a contratos de prestación de servicios con los Integradores

En efecto se evidencia que dicha modificación fue debidamente atendida, tal y como se logra constatar en la “Modificación No. 1” suscrita el 16 de abril de 2018 en los contratos que son objeto de análisis por parte de este equipo auditor en la presente Actuación Especial de Fiscalización, lo cual permite colegir que en efecto la Planeación del proyecto fue presuntamente antieconómica y por demás compleja de llevar a final término bajo los presupuestos inicialmente planteados, pues de lo contrario no se hubiera tenido que modificar la “Lista de precios de Mantenimientos Correctivos y Reposición” que se ajustaron a posteriori de haber iniciado la ejecución del proyecto.

Así mismo, se constató que estos contratos tuvieron una serie de actuaciones en lógica de suspensiones e incumplimiento, derivados de la ejecución contractual presuntamente deficiente, a continuación, ilustraremos para mayor comprensión de lo analizado, así:

- Con ocasión que el Contrato Interadministrativo No. 215085 suscrito entre FONDO TIC y FONADE venía siendo demandado ante el Tribunal Contencioso de Cundinamarca en acción contractual promovido por el FONDO TIC, FONADE debió suscribir la suspensión de los contratos 2162856 y 2162859 por el período del 11 al 25 de mayo de 2018. Por lo anterior, no realizó el FONDO TIC a FONADE el pago correspondiente al quinto desembolso por valor de \$27.486.189.568, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por parte de los integradores y del mismo FONADE. Sumado a esto es lo que desencadenó que FONTIC no realizara el desembolso y por ende se vieron en la obligación FONADE de suscribir la suspensión por cuanto no disponían de los recursos para cancelarle a los integradores.
- FONADE inició con fundamento en la cláusula décima de los contratos (cláusula penal pecuniaria), el procedimiento administrativo para determinar un posible incumplimiento en una de las obligaciones referente al componente de apropiación, lo anterior, lo realizó previo al informe de la Interventoría ejercida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, pues los integradores al 31 de diciembre de 2017

---

#### **1. Amortización del Anticipo**

*Conforme al seguimiento que ha hecho la Interventoría del contrato, a cargo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se evidenció que dado el avance de la ejecución del contrato junto con su facturación, se debe garantizar que la amortización del anticipo se cubra en un 100%, por esta razón se requirió modificar la cláusula quinta referente a la Amortización del anticipo, en el cual contratista se obligó a amortizar todo el valor del anticipo a la fecha del vencimiento del contrato, esto es el 31 de julio de 2018 y teniendo en cuenta los planes de manejo del anticipo presentados por cada uno de los Contratistas para tal fin. En este sentido se ajustaron los porcentajes de amortización sobre las facturas que presentaran los Integradores de Servicios a partir del perfeccionamiento de la modificación y así acelerar la amortización del anticipo.*

#### **2. Lista de precios de Mantenimientos Correctivos y Reposición**

*FONADE realizó un análisis de la información contenida en el estudio de mercado efectuado a través de cotizaciones a proveedores al momento de la celebración del contrato y encontró que algunos de los precios pactados presentaba un valor superior con respecto a los precios ofertados inicialmente, por lo que la Subgerencia de Contratación determinó un listado de precios unitarios, de acuerdo con las especificaciones establecidas en el contrato, las características de los productos, los precios en el mercado y los demás parámetros necesarios para la realización del estudio en mención, del resultado obtenido fue necesario modificar el anexo No. 1 en los ítems que integran el componente de Mantenimientos correctivos y repuestos, Mantenimiento correctivo de redes, Reposición de equipos y Alquiler de equipos durante períodos de mantenimiento Correctivos y Garantías delos contratos de prestación de servicios suscrito con los integradores*

(...)

habían incumplido según FONADE la meta estipulada para el componente demandado en las regiones 3 y 5 de la fase 3.

Es, así pues, como se hacen aún más notorias las presuntas debilidades de FONADE (hoy ENTerritorio) asociadas a las labores de planeación, seguimiento y control del contrato que Gerencia.

Otro de los criterios que probablemente vulneró FONADE, fue la no realización de los comités de seguimiento en tiempos estipulados, así como no alertó sobre los aspectos que se encontraban en riesgo o con falencias (precios elevados a los de mercado, facturas sin el descripciones detalladas), situaciones que, si advirtió la Interventoría, lo anterior pues, vulneró ampliamente la CLÁUSULA CUARTA del contrato marco, los principios de eficiencia, eficacia, económica, responsabilidad y las Facultades y deberes de los Supervisores todo esto contenido en la Ley 80 de 1993.

En dichos comités se debían validar entre otros temas los asociados a la correcta ejecución del Componente Técnico, más precisamente en lo que tiene que ver con los Mantenimientos Preventivos, de diagnóstico y mantenimientos correctivos, que no se atendieron a cabalidad pues los mismos tuvieron un porcentaje de avance no superior al 44%<sup>12</sup> del total contratado, por cuanto “UT FONADE FASE 3” manifestó que, por no haber recibido pago alguno por la respectiva factura reportada conforme a los servicios prestados, se desprendió que no pudiera continuar con la ejecución de actividades a partir del 02 de mayo de 2018, pues de continuar se hubiera colocado en riesgo la estabilidad y viabilidad financiera de las empresas que hacen parte de la Unión Temporal.

Tabla No. 01

- **Comparativo Mantenimientos Preventivos**

Periodo	Tercer Ciclo de Mantenimientos									
	Primer Trimestre 2018			Segundo Trimestre 2018			% Avance			
Dpto.	Progr	Realiz	% Avance	Progr	Realiz	% Avance	Progr	Realiz	PVD	% Avance
Arauca	0	0	0%	0	0	0%	0	0	1	0%
Boyacá	21	21	100%	39	17	44%	60	38	73	52%
Casanare	5	5	100%	12	4	33%	17	9	26	35%
Meta	2	2	100%	12	5	42%	14	7	19	37%
Norte de Santander	15	15	100%	20	9	45%	35	24	43	56%
Santander	8	8	100%	28	8	29%	36	16	51	31%
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>51</b>	<b>100%</b>	<b>111</b>	<b>43</b>	<b>39%</b>	<b>162</b>	<b>94</b>	<b>213</b>	<b>44%</b>

**Tabla 174 Comparativo Visitas de Mantenimiento Preventivo Región 5**

Fuente: informes de supervisión FONTIC e informes de interventoría

<sup>12</sup> Fuente: informes de supervisión FONTIC e informes de interventoría

De acuerdo con lo analizado en el “*INFORME SUPERVISIÓN ENTERRITORIO CONVENIO MARCO 218085 FECHA INFORME MENSUAL-FINAL*”, se evidencia que con respecto al contrato No. 2162856 de 2016, del integrador de servicios, Unión Temporal FONADE Fase 3, Región 3 que comprende los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño “(...) **se puede observar una ejecución financiera del 47.89%**”, de igual manera en lo que respecta al contrato No. 2162859 de 2016, del integrador de servicios, Unión Temporal FONADE Fase 3, Región 5 que comprende los departamentos de Norte de Santander, Santander, Arauca, Casanare, Meta, Boyacá “(...) **se puede observar una ejecución financiera del 48.45%**” (resaltado y negrilla fuera de texto).

### **Antecedentes CGR**

*La Contraloría General de la República en diferentes vigencias de control fiscal a FONADE (hoy ENTerritorio) ha evidenciado en el Contrato Interadministrativo 215085 debilidades presentadas por falta de planeación y la labor de supervisión, además de la omisión del contratista en sus deberes de entregar un proyecto de buena calidad y servicio para la comunidad que se debía beneficiar de las inversiones de los recursos públicos destinados para mejorar la conectividad, debilidades que se irrigan a los contratos derivados de este, así mismo, configuran riesgos relacionados con la eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos empleados para la ejecución de los contratos, tal y como lo refirió este Ente de Control Fiscal en el INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN AT No. 11 DE 2021.*<sup>13</sup>

### **CONCLUSIONES**

Como producto de la información recibida, se considera que la gestión fiscal y la ejecución de los recursos públicos invertidos se vio presuntamente-afectada, por inobservancia de los principios de eficiencia, eficacia, economía y por demás la inoportunidad en los resultados de la contratación, afectando la entrega de los proyectos en los términos pactados inicialmente.

Las situaciones descritas con anterioridad se enmarcan en unas posibles deficiencias en la planeación contractual, debilidades en los estudios previos, en el seguimiento y control (función de FONADE) y el correspondiente criterio técnico de los contratos 2162856 y 2162859. Por consiguiente, las fallas que en el desarrollo de dichos contratos se hubieren dado, así como los riesgos en el manejo de los recursos entregados para el mantenimiento tanto correctivo como preventivo y los incumplimientos evidenciados de los planes de inversión, afectaron pues las metas y obligaciones establecidas para los integradores, en el mismo sentido habilitó el incumplimiento de algunos integradores de los PVD. Por todo lo

---

<sup>13</sup> Actuación Especial de Fiscalización a la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio antes Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE CGR-CDCCR No. 006 junio de 2021, donde se relacionan las deficiencias encontradas por el equipo auditor detalladas para cada uno de los actores referidos, Fontic, ENTerritorio, interventoría, contratistas y operadores a los cuales se les hace la prestación de servicios contratados.



expuesto, las presuntas debilidades en la labor de supervisión<sup>14</sup> en estos contratos, derivaron en la pérdida, disminución y/o recuperación tardía de los recursos invertidos que no fueron 100% ejecutados.

Las condiciones que el equipo auditor refiere se presentaron en la ejecución de los contratos analizados, podría afectar la capacidad de gestión y reputación de la Entidad FONADE (hoy ENTerritorio) frente a los clientes que le hacen entrega de sus recursos para que este Gerencie y ejecute proyectos tecnológicos de cobertura Nacional, además de impactar en negativo la prestación de los servicios de conectividad a la comunidad beneficiaria. Lo anterior, contraviene los principios de la contratación pública en especial el principio de economía que es correlativo con el principio de planeación consagrados en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, Las Ley 1150 de 2007, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011. Adicionalmente, se incumple con lo establecido en la Ley 734 de 2002 Código Único Disciplinario, por lo tanto, la anterior observación se presenta con presunta incidencia administrativa y disciplinaria.

#### Ahora en lo que tiene que ver con la Indagación Preliminar

Debido a la controversia que se presentó por los precios establecidos para los mantenimientos correctivos y las reposiciones de los contratos suscritos 2162856 y 2162859 visible en el informe final de interventoría<sup>15</sup>, el equipo auditor considera que se configura la necesidad de habilitar una Indagación Preliminar, toda vez que la misma tiene por finalidad verificar y/o constatar la ocurrencia de una conducta constitutiva o no de responsabilidad fiscal o disciplinaria.

Así mismo, cuantificar la presunta responsabilidad fiscal que esta controversia puede comportar en virtud que la Interventoría consideró que los precios pactados al inicio de los contratos “no eran benéficamente económicos para el proyecto puesto que los precios se encontraban por encima de los precios del mercado”, por tal motivo, la interventoría decidió la suspensión de los mantenimientos que fueron facturados con estos costos por encima del análisis de precios del mercado que la universidad distrital adelantó, es así como los tickets se catalogaron con un estado de “Suspendido Interventoría”, entre tanto desde 16 de diciembre del 2016 hasta el 16 de abril de 2018 (fecha en la que se firma Modificación 01 por modificación de precios y otros temas) los precios facturados por los ítems anteriormente descritos se presentaron con los precios iniciales pactados que la interventoría estableció como superiores.

Lo anterior, generó la modificación de los contratos a los integradores y por ende se presentó un cronograma de reposición de elementos de manera tal que previa aprobación por parte de la Interventoría se pudiese hacer la ejecución de los correctivos, las

---

<sup>14</sup> Se hace referencia a debilidades expuestas en el contrato interadministrativo 215085 ya que de los contratos derivados solo existe interventoría y no supervisión.

<sup>15</sup> Informes Mensuales de Interventoría de ambos contratos, producto del contrato interadministrativo 2162850 suscrito por la Universidad Distrital Francisco Jose de Caldas. Y el Informe de Gestión No. 10 puntos vive digital fase 3 periodo comprendido abril – junio 2018 contrato interadministrativo no. 215085 fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones – FONDO TIC fondo financiero de proyectos de desarrollo – FONADE Bogotá, julio 2018,

reposiciones y dar solución a estos casos, sin embargo, se debe precisar que la Unión Temporal FONADE Fase 3, dejó de prestar el servicio de mesa de ayuda desde el 02 de mayo de 2018, argumentando la falta de recursos para la ejecución de su contrato, por la falta de pago por parte de Enterritorio y este a su vez por el no pago de FONTIC.

Es importante mencionar a efectos que el profesional jurídico que conozca de esta indagación preliminar que los servicios de la Fase 3, iniciaron a partir de diciembre de 2016 y se suspendieron en mayo de 2018 (17 meses), por situaciones de incumplimientos en obligaciones y pagos entre todos los actores del proyecto. Adicionalmente el equipo auditor asignado a esta actuación especial requirió a la entidad mediante SIGEDOC 2021EE0199247 de noviembre 18 de 2021, la totalidad de las facturas recibidas de los contratistas para pago, por concepto de mantenimiento, reposiciones y alquiler de equipos de los contratos 2162856 y 2162859, durante la ejecución de los mismos. Del informe final de interventoría 2162850, del período comprendido entre octubre 2017 y julio 2018, suministrar el anexo 4.6 de alquileres) respuesta que no se dio en debida forma toda vez que se aportaron una serie de documentos en PDF con información (cédulas, certificados cámara de comercio, certificados de existencia, cuentas de cobro, comprobantes de egreso entre otros) que desbordaba el punto focal de lo que se debía analizar en lógica de **ítem-descripción-especificaciones técnicas-cantidad-valor-total-fecha de facturación**, situación que limitó a este equipo la cuantificación certera del presunto sobrecosto en el total pagado y denotó por demás la desorganización y falta de control que la entidad auditada tiene frente a los pagos realizados, situación que fue uno de los factores esenciales para que FONTIC suspendiera los pagos hacia FONADE (hoy ENTerritorio).

Así pues, todo lo anteriormente descrito impidió el cumplimiento del objetivo esencial de estos recursos públicos, que era brindar a las comunidades el acceso a las TIC, mediante la operatividad y funcionalidad de las herramientas implementadas en los Puntos Vive Digital en todo el País, al presentarse riesgos en el cumplimiento de cronogramas de obra y dejando en entredicho la funcionalidad de los más de 900 puntos PVD instalados, por lo tanto se reitera la necesidad de la realización de una Indagación Preliminar para determinar los responsables y cuantificar el detrimento patrimonial en caso de existir y en el mismo sentido determinar la incidencia disciplinaria que las acciones u omisiones durante la ejecución de estos contratos se pudiera configurar.

Por lo anterior, FONADE (hoy ENTerritorio) es responsable de los recursos que se pagaron antes del modificadorio No.1 con sobrecostos evidenciados que se hubieren derivado en la ejecución contractual de los contratos referidos, en especial por aquellos que se hubieren facturado y pagado antes del modificadorio No. 1 de los precios dispuestos en el anexo técnico, los cuales como la interventoría refirió estaban sobreestimados a los precios de mercado realizados, por lo que es necesario realizar las gestiones que den paso a la cuantificación de los pagos efectuados y por ende del detrimento al patrimonio que se hubiere podido habilitar, lo anterior, afectando al erario público.

Teniendo en cuenta que el tiempo asignado para la validación de la información requerida sobre el particular la cual era compleja y limitada, y que adicionalmente las facturas

remitidas no cumplían con los mínimos<sup>16</sup> establecidos para cuantificar los pagos derivados de los mantenimientos, reposiciones de equipos y/o componentes contratados, no fue posible concluir en el tiempo designado de la presente actuación, procede entonces, acogernos al artículo 135 del Decreto 403 de 2020 el cual modificó el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, por lo que no existe certeza del valor de la cuantía, como se estableció con anterioridad. En consecuencia, se solicitará la apertura de la correspondiente Indagación Preliminar-IP para determinar la cuantía del daño fiscal al patrimonio público.

### **Respuesta suministrada por la entidad**

Con radicado 20212000232651 ENTerritorio da respuesta en los siguientes términos:

“

En atención a la comunicación de la referencia, por medio de la presente, por parte de la Subgerencia de Desarrollo de Proyectos, procedemos a dar respuesta a las observaciones No. 3 a 5 formuladas por la Contraloría General de la República en el marco de la Actuación Especial de Fiscalización 2021, según los memorandos con radicado No. 20212700175973 y 20212400176773 de las Gerencias de Desarrollo de Proyectos 2 y 4, respectivamente.

**Observación No. 3 – Planeación Contractual, sobrecostos en proceso contractual, estudios previos y análisis de mercado en los contratos 2162856 y 2162859, derivados del Contrato Interadministrativo No. 215085 FONADE (hoy ENTerritorio). Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria y para Indagación Preliminar – IP.**

Con relación a la afirmación de la Contraloría General de la República, en la que indica que *“Adicionalmente, el equipo auditor asignado a la presente actuación especial de fiscalización requirió a la entidad que suministrara mediante SIGEDOC 2021EE0199247 de noviembre 18 de 2021, la totalidad de las facturas recibidas de los contratistas para pago, por concepto de mantenimiento, reposiciones y alquiler de equipos de los contratos 2162856 y 2162859, durante la ejecución de los mismos. Del informe final de interventoría 2162850, del periodo comprendido entre octubre 2017 y julio 2018, suministrar el anexo 4.6 de alquileres) respuesta que no se dio en debida forma toda vez que se aportaron una serie de documentos en PDF con información (cédulas, certificados cámara de comercio, certificados de existencia, cuentas de cobro, comprobantes de egreso entre otros) que desbordaba el punto focal de lo que se debía analizar en lógica de ítem-descripción especificaciones técnicas-cantidad-valor-total-fecha de facturación, situación que limitó a este equipo la cuantificación certera del presunto sobrecosto en el total pagado y denotó por demás la desorganización y falta de control*

---

<sup>16</sup> Marcas, modelo y capacidad entre otros.

*que la entidad auditada tiene frente a los pagos realizados , situación que fue uno de los factores esenciales para que FONTIC suspendiera los pagos hacia FONADE (hoy ENTerritorio).”*

**Respuesta:**

No existió desorganización y falta de control frente a los pagos realizados, por lo tanto, la anterior afirmación se sustenta con los siguientes argumentos:

- **FRENTE A LOS SUPUESTOS SOBRECOSTOS:**

Respecto al análisis que realiza la Contraloría General de la República frente a supuestos sobrecostos en el pago de mantenimientos preventivos, correctivos y reposiciones ejecutados en el marco de los contratos No. 2162856 y No. 2162859, la entidad se pronuncia en los siguientes términos.

- a) Los actores del proyecto Puntos Vive Digital Fase 3 (Fondo TIC, Mintic, Universidad Distrital Francisco José de Caldas), no aportaron y mucho menos establecieron de manera técnica y financiera precios y tampoco sustentaron supuestos sobrecostos, en ese sentido ninguna de esas entidades radicó ningún documento ante ENTerritorio que sustentará tal afirmación.
- b) ENTerritorio (antes Fonade) es la única Entidad que cuenta con un respaldo técnico y financiero frente a los estudios de precios de mercado; lo cual se puede verificar con las actividades que realizó la entidad en la etapa precontractual y las cuales hacen parte del estudio previo anexado previamente a la Contraloría General de la República con el proceso CPR-034-2016, mediante documento identificado con el radicado No. 20212000171021 de fecha 30 de agosto de 2021 y enviada nuevamente mediante comunicación con radicado No. 2021200021099 del 4 de noviembre de 2021. **Se adjuntan Anexos 1 y 2.**
- c) Es así como la entidad adelantó el estudio de precios de mercado que determinó el Presupuesto Oficial Estimado (POE) y posteriormente, el valor de los contratos. Este estudio de mercado fue realizado en el año 2015 y para tales efectos, se solicitó a veinticuatro (24) empresas que contaban con disponibilidad y capacidad para ejecutar el objeto contractual; las cotizaciones correspondientes, obteniendo así; cotizaciones de diecisiete (17) empresas, de las cuales fueron válidas dieciséis (16) para adelantar el análisis del presupuesto.

Como resultado de este ejercicio se establecieron los valores unitarios de los ciento noventa y nueve (199) elementos que fueron costeados para los contratos No. 2162856 y No. 2162859.

- **Metodología utilizada:**

Frente a la metodología considerada por la entidad para la determinación de los valores de los ítems contratados, se precisa que, el análisis de precios de mercado es una alternativa viable y relevante, mediante la cual, se estima el valor del bien o servicio a adquirir mediante la comparación de los precios que existen en el mercado.

En consecuencia, dicho análisis se adelanta cuando existen opciones adecuadas y relativamente equivalentes en cuanto a sus beneficios y características y con base a ello, se justifica la decisión de compra.

De otra parte, se debe tener en cuenta que, en el valor de los elementos a los cuales debía realizarle mantenimientos correctivos, preventivo y/o reposiciones se incluyó el costo del diagnóstico, el desplazamiento de personal técnico, la instalación y la garantía. Por tal motivo, no es pertinente realizar un análisis de costos del elemento sin tener en cuenta los componentes antes mencionados.

- d) Para afirmar que existió un posible sobrecosto se debe realizar un comparativo del costo del elemento en el año 2015 y traerlo a valor presente. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que varios de los elementos adquiridos son del rubro de “tecnología” y que esta, por regla general, tiene una depreciación acelerada. Así las cosas, no es adecuado que se endilguen conductas con presunta responsabilidad fiscal y/o disciplinarias sin que sean analizados los elementos técnicos y financieros de juicio que permitan determinar con un argumento sólido la veracidad de un supuesto sobrecosto de elementos cosa que precisamente se está debatiendo dentro del proceso No. 11001310300920190069300 entre el FONDO TIC y ENTerritorio(antes FONADE) que sigue su curso en el Juzgado 9° Civil del Circuito de Bogotá y en el que, vale la pena anotar que también se está debatiendo la demanda radicada por ENTerritorio(antes Fonade) contra FONDO TIC, proceso acumulado al primero y en el cual se solicitó que se declare el incumplimiento de FONDO TIC y se le condene a pagar la suma de \$26.209.592.582.00.
- e) El estudio de precios de mercado, del proceso CPR-034 de 2016, fue remitido a la Contraloría General de la República, para su análisis mediante la comunicación con radicado No. 20212000171021 de fecha 30 de agosto de 2021 y enviada nuevamente mediante comunicación con radicado No. 2021200021099 del 4 de noviembre de 2021, en el cual se demostraría que no existió el mencionado sobrecosto. **Se adjuntan Anexos 1 y 2.**
- f) Ahora bien, con relación a la afirmación de la Contraloría General de la República, en la que indica que: “(...) *la interventoría decidió la suspensión de los mantenimientos que fueron facturados con estos costos por encima del análisis de precios del mercado que la universidad distrital adelantó (...)*”, es importante indicar que, ENTerritorio (antes Fonade) no ha recibido el supuesto análisis de precios de mercado realizado por la Interventoría ejercida por la Universidad Distrital Francisco de Caldas, y que en distintos escenarios se le solicitó la entrega del análisis en mención que sustentara la alerta o advertencia, sin que dicho requerimiento fuera atendido.

Sobre el particular, se destaca qué, para el seguimiento y vigilancia de los contratos No. 2162856 y No. 2162859, la interventoría en cumplimiento de las obligaciones a su cargo, le correspondía presentar el análisis de precios del mercado realizado, señalando el método utilizado, las calidades profesionales de las personas que lo adelantaron, así como, la experiencia e idoneidad de las mismas. Lo anterior, dado que, la decisión de suspender la aprobación de mantenimientos preventivos, correctivos y reposiciones, debió soportarse bajo un análisis técnico y financiero contundente en el que se evidenciara expresamente que el costo de los elementos que, en el año 2017, dos (2) años después, consideraron podrían eventualmente tener un precio superior al inicialmente establecido en los contratos No. 2162856 y No. 2162859 sin informar porque razones existió como tampoco la metodología utilizada.

Adicionalmente, si la Interventoría realizó un análisis de precios del mercado arrojando dicho resultado, debió informarse de forma detallada y precisa los mismos, así como también su metodología a todos los actores del proyecto.

g) Respecto a la siguiente observación hecha por la Contraloría General de la República que indica: “*Así mismo, cuantificar la presunta responsabilidad fiscal que esta controversia presuntamente puede comportar en virtud que la Interventoría consideró que los precios pactados inicialmente en los contratos “no eran benéficamente económicos para el proyecto puesto que los precios se encontraban por encima de los precios del mercado”, por tal motivo, la interventoría decidió la suspensión de los mantenimientos que fueron facturados con estos costos por encima del análisis de precios del mercado que la universidad distrital adelantó.*”.

Es preciso aclarar que, la Interventoría ejercida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas no realizó análisis de precios del mercado tal como la Contraloría General de la República lo indica. De haberlo hecho y no presentarlo, constituye un incumplimiento de sus obligaciones contractuales con todas las consecuencias a que

hubiere lugar (de hecho, la entidad está demandando a la interventoría por ese hecho para que se le indemnice por \$11.984.704.538,25<sup>1</sup>)

Así mismo, es necesario tener presente que, la Interventoría ejercida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas estaba encargada de aprobar los mantenimientos correctivos y reposiciones, según el numeral 3.3 – FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LA INTERVENTORÍA del Anexo Técnico del contrato de Interventoría No. 2162850 literal h. que indica: *“Revisar, analizar, verificar, conceptuar, aprobar y certificar el cumplimiento de las condiciones exigidas para el Plan de Mantenimiento que presenten los contratistas; lo cual incluye verificar la ejecución de las actividades presentadas en el Plan de Mantenimiento y emitir concepto de cumplimiento de la realización de los mantenimientos programados”*.

Con base en la mencionada obligación, FONADE (hoy ENTerritorio) solicitó a la interventoría mediante comunicación No. 20172400130341 del 18 de mayo de 2017, la revisión de los precios del mercado para realizar un comparativo con los precios de referencia del anexo 1 de los contratos suscritos con los Integradores de Servicios. Lo anterior, en el marco del Plan de Mantenimiento que debían presentar los contratistas. Así las cosas, FONADE (hoy ENTerritorio) desde el primer momento en que tuvo conocimiento de posibles precios altos con respecto a los del mercado, esto es, dos (2) años después de la elaboración de los estudios de precios de mercado que dieron origen a la contratación del Contratista Unión Temporal Fonade Fase 3) solicitó a ésta realizar el análisis técnico de esos presuntos precios altos. **Se adjunta Anexo 4.**

En este sentido, los pagos realizados por concepto de mantenimientos preventivos, correctivos y reposiciones, cumplieron con el proceso de conciliación técnica y financiera que estableció la Interventoría para la revisión y aprobación de los mantenimientos. Es así como, las aprobaciones de los mantenimientos y reposiciones de elementos se realizaron con base en los precios establecidos en los contratos No. 2162856 y No. 2162859, previo aval de la interventoría, lo cual se puede evidenciar en el formato de desembolso FAP022 firmado por esta, las actas de conciliación y el formato de conciliación para facturación componente técnico, suscritos por la interventoría y presentadas como soporte para los pagos. Todo lo anterior, fue entregado en los plazos establecidos por la Contraloría General de la República mediante los radicados No. 20212400219961 y No. 20212400224591. Se adjuntan Anexos 3 y 5.

Así las cosas, no existe una responsabilidad fiscal imputable a ENTerritorio por cuanto quien aprobó el valor y cantidades de elementos para los mantenimientos preventivos, correctivos y reposiciones fue la Interventoría ejercida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, y FONADE (hoy ENTerritorio) y con base en esas aprobaciones, y posterior revisión de los precios establecidos en los contratos No. 2162856 y No. 2162859 procedió con la realización de los pagos. En tal sentido, interventoría contratada aprobó pagos de elementos por concepto de mantenimientos preventivos, correctivos y reposiciones y posterior a esto, informó que podían existir precios altos por fuera del precio de mercado. Quiere decir esto, que la Interventoría no cumplió con su obligación de seguimiento y control del Contrato, ni alertó de manera apropiada y oportuna a Fonade (hoy ENTerritorio) desdibujándose la presunta responsabilidad fiscal a cargo de esta entidad.

- **FRENTE AL CONTROL DE LOS PAGOS REALIZADOS:**

Frente al punto indicado por la Contraloría General de la República en el sentido que, ENTerritorio no tuvo control sobre los pagos realizados a los contratistas se debe indicar que:

Frente a la solicitud de que ENTerritorio entregara la totalidad de las facturas recibidas de los contratistas para pago, por concepto de mantenimiento, reposiciones y alquiler de equipos de los contratos No. 2162856 y No. 2162859, ENTerritorio se permite aclarar que, con ocasión a la solicitud con radicado de la Contraloría General

---

<sup>1</sup> Proceso No. 25000233600020180105500 que sigue su curso en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

de la República No. 2021EE0199247 de noviembre 18 de 2021, se produjo la respuesta mediante comunicación radicado de ENTerritorio No. 20212400224591 del 22 de noviembre de 2021, en la que se relacionaron y adjuntaron en archivo digital y en formato PDF, 3.549 folios que contenían entre otras cosas, la totalidad de las cuarenta y un (41) facturas recibidas, avaladas por la Interventoría, la relación de las pagadas y pendientes de pago, correspondientes a los mantenimientos preventivos, correctivos y reposición de elementos durante la ejecución de los contratos No. 2162856 y No. 2162859, así (**Se adjunta Anexo 3**):

- **Contrato 2162856:**

Mantenimientos Correctivos				
CONTRATO	FACTURA	FECHA DE GIRO	COMPONENTE	No. folios
2162856	156	27/03/2018	Técnico - Mantenimiento Correctivo	96
2162856	157	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Correctivo	218
2162856	175	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Correctivo	248
2162856	176	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Correctivo	263
2162856	221	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Correctivo	7
2162856	222	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Correctivo	7

Mantenimientos Preventivos				
CONTRATO	FACTURA	FECHA DE GIRO	COMPONENTE	No. folios
2162856	76	27/09/2017	Técnico - Mantenimiento Preventivo	96
2162856	77	28/09/2017	Técnico - Mantenimiento Preventivo	81
2162856	80	25/09/2017	Técnico - Mantenimiento Preventivo	90
2162856	152	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Preventivo	104
2162856	153	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Preventivo	268
2162856	153	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Preventivo	268
2162856	174	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Preventivo	93
2162856	177	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Preventivo	130
2162856	181	27/03/2018	Técnico - Mantenimiento Preventivo	99
2162856	225	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Preventivo	7

- **Contrato 2162859:**

<b>Mantenimientos Correctivos</b>				
<b>CONTRATO</b>	<b>FACTURA</b>	<b>FECHA DE GIRO</b>	<b>COMPONENTE</b>	<b>No. folios</b>
2162859	105	31/10/2017	Técnico - Mantenimiento Correctivo	95
2162859	114	30/11/2017	Técnico - Mantenimiento Correctivo	82
2162859	159	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Correctivo	142
2162859	163	27/03/2018	Técnico - Mantenimiento Correctivo	114
2162859	168	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Correctivo	232
2162859	214	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Correctivo	7
2162859	227	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Correctivo	7
2162859	228	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Correctivo	10
<b>Mantenimientos Preventivos</b>				
<b>CONTRATO</b>	<b>FACTURA</b>	<b>FECHA DE GIRO</b>	<b>COMPONENTE</b>	<b>No. folios</b>
2162859	59	29/08/2017	Técnico - Mantenimiento Preventivo	79
2162859	81	25/09/2017	Técnico - Mantenimiento Preventivo	124
2162859	97	31/10/2017	Técnico - Mantenimiento Preventivo	13
2162859	129	21/12/2017	Técnico - Mantenimiento Preventivo	83
2162859	182	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Preventivo	180
2162859	183	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Preventivo	93
2162859	184	5/10/2018	Técnico - Mantenimiento Preventivo	292
2162859	209	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Preventivo	8
2162859	215	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Preventivo	12
2162859	223	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Preventivo	8
2162859	224	Desembolso en Tramite	Técnico - Mantenimiento Preventivo	7
2162859	229	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Preventivo	108
2162859	230	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Preventivo	11
2162859	232	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Preventivo	7
2162859	233	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Preventivo	7
2162859	234	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Preventivo	7
2162859	236	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Preventivo	7
2162859	237	Desembolso en Tramite de pago	Técnico - Mantenimiento Preventivo	7



Es necesario resaltar que, de manera oportuna y completa se entregaron la totalidad de las facturas recibidas por parte de la Interventoría y los contratistas para obtener el pago de los bienes suministrados y los servicios prestados, y que todos estos documentos contienen los soportes de los requisitos para pago por parte de ENTerritorio y que la misma Interventoría exigía para aprobar o avalar los mismos.

- a) Por lo tanto, no es cierta la afirmación de la Contraloría General de la República en la que manifiesta que “(...) denotó por demás la desorganización y falta de control que la entidad auditada tiene frente a los pagos realizados (...)”. De acuerdo con lo señalado, se resalta que, ENTerritorio tiene absoluta claridad de los pagos realizados y los que se encuentran en trámite y que, en los balances económicos de cada contrato expedidos por el Grupo de Presupuesto, se encuentra registrada la misma información. Por otra parte, para la realización de cada pago, además de la factura, era requerida una documentación que soportaba el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Contratista, de allí la extensa información remitida a la Contraloría General de la República por cada comprobante de egreso entregado, dado que como los documentos son copia fiel, se remitieron los completos para de esta manera no alterar la unidad documental. Con relación al cumplimiento de los requisitos para el pago, consideramos importante reiterar que para los contratos No. 2162856 y No. 2162859, era la Interventoría ejercida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas quien tenía en sus obligaciones específicas, el control, seguimiento, verificación, revisión, elaboración de conceptos, recomendaciones y aprobación sobre el cumplimiento de las actividades que se desarrollaran.

En este sentido, en el contrato de Interventoría No. 2162850 se dispuso en la cláusula Tercera numeral Doce en los Aspectos Financieros del literal C, la obligación a cargo de la interventoría de: (...) *"Revisar, analizar, verificar, conceptuar y aprobar todos los desembolsos y/o utilizaciones, a los que tenga derechos los contratistas, siempre y cuando cumplan con las condiciones establecidas en los contratos derivados" del numeral 3 del Anexo técnico de interventoría.* (...)

- b) Por otro lado, es importante aclarar que, para la segunda solicitud contenida en el radicado de la Contraloría General de la República No. 2021EE0199247 de noviembre 18 de 2021, ENTerritorio adjuntó en archivo digital y en formato PDF, los anexos numerados como "4.6 Alquiler de Equipos" del informe final presentado por parte de la Interventoría ejercida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Es así como, ENTerritorio también cumplió con el requerimiento de entregar la información requerida por el ente de control, tal como se enunció anteriormente.

Es necesario reiterar que, el informe final presentado por la Interventoría el 07 de junio de 2019, del cual se adjunta copia en archivo digital y en formato PDF, no fue aprobado por ENTerritorio, por falta de oportunidad en su entrega, falta de calidad, e incompletitud de la información contenida en el informe, que daba cuenta de la ejecución del contrato de Interventoría.

- c) Otro de los aspectos mencionados por la Contraloría General de la República es que: *"Teniendo en cuenta que el tiempo asignado para la validación de la información compleja que estos contratos comportaban y que adicional las facturas remitidas no cumplían con los mínimos establecidos para cuantificar no fue posible concluir en el tiempo de la actuación especial lo anteriormente descrito, por lo que es procedente acogernos al artículo 135 del Decreto 403 de 2020 el cual modificó el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, por lo que no existe certeza del valor de la cuantía, como se establece con anterioridad. En consecuencia, se solicitará la apertura de la correspondiente Indagación Preliminar-IP para determinar la cuantía del daño fiscal al patrimonio público."*

Al respecto se debe decir que, ENTerritorio suministró oportunamente, esto es, dentro de los plazos otorgados, y de manera completa, toda la información que fue requerida por parte del equipo auditor mediante las comunicaciones con los siguientes radicados (**Se Adjunta Anexo 7**):

EXPEDIENTE	RADICADO ENTERRITORIO	FECHA	SOLICITUD
IUS E-2020-529183	20212400117851	30/06/2021	INFORMACION PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL E INFORMES DE LA INTERVENTORÍA UNIVERSIDAD FRANCISCO JOSE DE CALDAS
2021EE0135272	20212000171021	30/08/2021	EXPEDIENTES DE LOS CONTRATOS DE INTERVENTORÍAS FASE 1 -FASE 2-FASE 3
AG8-1-10	20212000210991	4/11/2021	INFORMACION PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL DE LOS CONTRATOS 2141388-2141397-2162856-2162858-2162859
AG8-1-13	20212400211791	5/11/2021	INFORMES MENSUALES PRESENTADOS POR LA INTERVENTORÍA UNIVERSIDAD FRANCISCO JOSE DE CALDAS
AG8-1-20	20212400221301	16/11/2021	INFORME FINAL CONTRATO 215085

EXPEDIENTE	RADICADO ENTERRITORIO	FECHA	SOLICITUD
AG8-1-21	20212400221981	16/11/2021	PROPUESTA ECONÓMICA CONTRATOS 2162856-2162859-MARCAS EQUIPOS
AG8-1-22	20212400221431	17/11/2021	ENTREGAS DE CE-DONDE SE EVIDENCIA EL PAGO DE LOS 110 PUNTOS VIVE DIGITAL CONTRATO 2141388
AG8-1-23	20212400222481	17/11/2021	LISTA DE NOMBRES Y CORREOS ELECTRÓNICOS DE LOS EJECUTORES DE LA FASE 1 2141388
AG8-1-24	20212400223211	18/11/2021	INFORME FINAL CONTRATO 215085
AG8-1-25	20212400224591	23/11/2021	FACTURAS RECIBIDAS DE LOS CONTRATOS 2162856-2162859-MANTENIMIENTOS, REPOSICIÓN Y ALQUILER DE EQUIPOS-INFORME FINAL DE INTERVENTORÍA
AG8-1-27	20212400224621	22/11/2021	ANEXOS DE INFORME FINAL DEL CONTRATO 215085
AG8-1-30	20212400225041	22/11/2021	ACTAS DE COMITÉ OPERATIVO DEL CONTRATO 215085

AG8-1-31	20212400225211	23/11/2021	SOPORTE DE LAS ACCIONES TOMADAS POR FONADE A LOS SOBRECOSTOS INFORMADOS POR LA INTERVENTORÍA
----------	----------------	------------	--

Es preciso mencionar que, cada factura era parte de un comprobante de egreso, el cual, como ya se mencionó, se encuentra soportado con una serie de documentos en los que se evidencia el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista, de allí lo extenso de la información de cada uno de los comprobantes de egreso entregados al ente de control.

De acuerdo con lo anterior, no es clara la razón por la cual se indica en la observación que, se advierte una presunta incidencia disciplinaria y que se dará traslado para Indagación Preliminar para determinar un daño fiscal al patrimonio público, pues ENTerritorio (antes Fonade) entregó toda la información requerida por la Contraloría General de la República con los correspondientes soportes que permitieran a esta, establecer con precisión, la inversión y pago de los recursos en la ejecución del proyecto, siempre con el aval previo de la Interventoría ejercida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Por otra parte, a la fecha no está probado un supuesto sobrecosto en elementos para mantenimientos preventivos, correctivos y reposiciones, sin embargo, ENTerritorio (antes Fonade) si desarrolló tanto en la etapa precontractual como durante la ejecución de los contratos estudios de mercado técnicos y financieros que llegaron a establecer con un método el valor unitario de los elementos. Esto con el fin de proteger los recursos públicos y garantizar la transparencia en la información.

No es coherente que, por una alerta de la Interventoría sobre presuntos sobrecostos, que no estuvo soportada con el debido sustento técnico y financiero, sea ENTerritorio (antes Fonade) a quien se le pretenda endilgar una responsabilidad fiscal, desconociéndose que quien ejerció el control y seguimiento integral a los contratos No. 2162856 y No. 2162859 fue la Interventoría ejercida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, quien solo transcurridos dos (2) años de ejecución del contrato y habiendo esta Interventoría aprobado pagos por concepto de mantenimientos preventivos, correctivos y reposiciones, anunció presuntos sobrecostos, sin presentar el soporte correspondiente, que permitiera de ser el caso, que la entidad, analizara una eventual modificación contractual para efectuar el reajuste del precio de los contratos. De acuerdo con lo expuesto se evidencia que, la entidad no contó con un análisis de la interventoría concreto, serio y expreso, razón por la cual, lo correspondiente era dar cumplimiento a los contratos en los términos en que fueron celebrados.

No obstante lo anterior, en el año 2018, se realizó un nuevo estudio de precios de mercado en virtud del cual, se actualizaron los valores de algunos elementos contemplados en el contrato, con el fin de realizar una eficiente inversión y uso de los recursos del proyecto.

Como producto de esta actualización de precios, efectivamente se suscribió una modificación contractual de los contratos No. 2162856 y No. 2162859, lo que permitió optimizar sustancialmente los recursos a pagar por estos mantenimientos y reposiciones de elementos. Con base en lo anterior, ENTerritorio (antes Fonade) solicitó a la Interventoría que validara los nuevos planes de mantenimientos presentados por el Contratista Unión Temporal Fonade Fase 3 (No. 2162856 y No. 2162859). Los nuevos estudios de precios de mercado fueron entregados de manera oportuna a la Contraloría General de la República, para su análisis y valoración, mediante la comunicación con radicado No. 20212400225211 del 23 de noviembre de 2021. Se adjunta Anexo 8. ”

**Observación No. 05. Planeación contractual, ejecución, control y seguimiento a los contratos 2162856 y 2162859, derivados del Contrato Interadministrativo No. 215085 FONADE (hoy ENTerritorio). Administrativa y Disciplinaria**

Respecto a la siguiente observación hecha por la Contraloría General de la República: (...)Se logró constatar durante la presente Actuación Especial de Fiscalización que en los contratos 2162856 “Unión Temporal FONADE Fase 3 Integradores Región 3” quedaron cuentas por pagar por valor de \$1.884.795.243, se realizaron desembolsos por \$13.658.165.478, se evidencia una ejecución financiera aproximada de sólo un 44.8%, igualmente en el contrato derivado 2162859 “Unión Temporal FONADE Fase 3 Integradores Región 5” quedaron cuentas por pagar \$4.352.603.169, se realizaron desembolsos por \$14.020.348.040, se evidencia una ejecución financiera aproximada de sólo un 42.6%. Las ejecuciones estuvieron afectadas por la objeción que hiciera la Interventoría de los valores facturados, los cuales no se encontraban acordes con los valores del mercado. (...).

**Respuesta:**

Al respecto, es importante resaltar que, la afectación en la ejecución de los contratos No. 2162856 y No. 2162859 no se debió a la determinación de los valores de los elementos y servicios a adquirir, sino por el contrario al evidente incumplimiento del Contratista de las obligaciones a su cargo en los distintos componentes de los contratos, y la deficiente

falta de control y seguimiento de la Interventoría. Por tal motivo, ENTerritorio (antes Fonade) adelantó los correspondientes procesos administrativos de incumplimiento, y como quiera que estos se cerraron, posteriormente interpuso demandas en contra del Contratista Unión Temporal Fonade Fase 3 y de la Interventoría ejercida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Lo anterior, fue informado a la Contraloría General de la República mediante comunicación con radicado de ENTerritorio No. 20212400224591 del 22 de noviembre de 2021. **Se adjunta Anexo 9.**

Así mismo, es pertinente resaltar que, el incumplimiento de FONDOTIC en girar los recursos que le correspondía girar, impuso grandes restricciones en la ejecución del Contrato Interadministrativo No. 215085 y en la contratación que se derivó del mismo, y por este motivo ENTerritorio (antes Fonade) interpuso demanda en contra de esa Entidad por el incumplimiento del Contrato.

Con relación a la afirmación de la Contraloría General de la República, en la que indica que (...) *Lo anterior, es producto de presuntos deficiencias de planeación, seguimiento y control de los contratos suscritos, siendo FONADE el responsable de la Gerencia Integral del proyecto, la cual implica la planeación, organización, dirección y control de las fases y actividades que permitieran garantizar la operatividad, buen uso y administración de los Puntos Vive Digital Fase 3, así mismo, en él recaía la entera responsabilidad de soportar debidamente todos los gastos y demás reportes del proyecto ante FONTIC, situación que no se dio y por ende por parte de FONTIC los pagos fueron detenidos a FONADE afectando la ejecución contractual por parte de los integradores, pues estos no disponían de recursos para culminar lo contratado por la suspensión de las facturas anteriormente ya expuesta. (...).*

**Respuesta:**

No es cierto lo afirmado por la Contraloría de la República en cuanto que Fonade (hoy ENTerritorio), no soportó debidamente todos los gastos y demás reportes del proyecto ante FONTIC y que, por tal motivo esa Entidad suspendió los pagos.

Lo cierto es que, ENTerritorio (antes FONADE) ha legalizado los recursos del contrato interadministrativo No. 215085 de dos maneras: 1) Mediante el envío bimestral del informe de ejecución financiera preparado y suscrito por el Gerente del Área de Contabilidad de ENTerritorio (antes FONADE). 2) Con la presentación de las mismas cifras del informe de ejecución financiera antes mencionado en el formato de FONDO TIC denominado "informe de ejecución de recursos", tal como esta entidad lo exige. Se precisa que FONDO TIC exige un formato para legalizar los recursos de Conectividad y otro formato para legalizar los recursos de Integradores de servicios e Interventoría (para este caso informan mediante comunicaciones que no aprueban la legalización de recursos por existir sobrecostos, tal como se puede evidenciar en la comunicación con radicado MINTIC No. 1132257 del 25 de enero de 2018 – radicado Fonade No. 20184300056442. y radicado MINTIC nro. 1172754 del 27 de abril de 2018 - radicado Fonade Nro. 20184300246062). **Se adjuntan Anexos 10 y 11.**

Ahora bien, FONDO TIC afirma que no se legalizaron recursos de los contratos de Integradores de servicios e Interventoría por existir diferencias en torno a los precios pactados, lo cual no es cierto, dado que ENTerritorio (antes FONADE) no pactó precios con el FONDO TIC. Resulta necesario aclarar que el Contrato celebrado entre el FONDO TIC y ENTerritorio (antes FONADE) contempló la presentación de un plan operativo inicial en el que solo se proyectaron valores globales para cada proyecto a ejecutar del contrato. Para la elaboración del plan operativo se utilizó la información aportada por el FONDO TIC en la etapa de negociación del Contrato Interadministrativo y la información complementaria provista por este, y que relaciona aspectos técnicos, presupuestales y legales entre otros. Los recursos asignados a cada proyecto en el plan operativo que se suscribió por las partes, fueron estimados de acuerdo con la información aportada por el FONDO TIC y que fue analizada y aprobada en el Comité Operativo del contrato. Por lo tanto, durante la etapa precontractual los valores de cada proyecto y su contratación podían variar respecto a los valores estimados en el plan operativo aprobado. Dicha situación es la que efectivamente sucedió en la etapa precontractual y ENTerritorio (antes FONADE) logró eficiencias por valor de \$44.634.415.681,35 como quedó establecido en el contrato de transacción suscrito el 29 de agosto de 2018. **Se adjunta Anexo 15.**

Así mismo, se destaca que, FONDO TIC no demostró mediante un estudio de precios de mercado y con fundamento técnico los eventuales sobrecostos incurridos en la ejecución del contrato. Finalmente, sin justificación alguna y bajo las manifestaciones de supuestos precios elevados no soportadas, FONDO TIC no pagó a esta entidad, afectando gravemente la ejecución del contrato interadministrativo No. 215085.

Mediante las siguientes comunicaciones remitidas por parte ENTerritorio (antes FONADE), se enviaron al FONDO TIC no solamente los formatos de legalización de recursos exigidos por el FONDO TIC, sino también los soportes que daban cuenta de los pagos realizados en la ejecución del contrato interadministrativo No. 215085 y su contratación derivada (**Se adjunta Anexo 12**):

**Historial de recursos legalizados**

Radicado Nro.	Periodo legalizado
20162400155231	01 de marzo al 30 de abril de 2016
20162400223771	01 de mayo al 30 de junio 2016
20162400285171	01 de julio al 31 de agosto de 2016
20172400029841	01 de noviembre al 31 de diciembre de 2016
20172400079161	01 de enero de 2017 al 28 de febrero de 2017
20172400135991	01 de marzo al 30 de abril de 2017
20172400193551	01 de mayo al 30 de junio de 2017
20172400260301	01 de julio al 31 de agosto de 2017
20182400073421	01 de julio al 31 de agosto 2017
20172400341491	01 de septiembre al 31 de octubre de 2017
20182400073461	01 de septiembre al 31 de octubre de 2017
20182400073481	01 de noviembre al 31 de diciembre de 2017
20182400096971	01 de enero al 28 de febrero de 2018
20182400142761	01 de enero al 28 de febrero de 2018
20182400142771	01 de enero al 28 de febrero de 2018
20182400144541	01 de marzo al 30 de abril de 2018
20182400144571	01 de marzo al 30 de abril de 2018
20182400158711	01 de marzo al 30 de abril de 2018
20182400260971	01 de mayo al 30 de junio de 2018
20182400363721	01 de septiembre al 31 de octubre de 2018

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante precisar que, quien no ha permitido la legalización de recursos es el FONDO TIC y de manera constante se ha negado a legalizar los recursos que ENTerritorio (antes FONADE) invirtió en su totalidad en la ejecución de proyecto porque adujo de forma errónea que consideraban que no era técnica ni financieramente viable hacer esos pagos.

Contrario a lo mencionado por el FONDO TIC, dichos pagos si debían legalizarse por cuanto cumplieron con los requisitos exigidos contractualmente, de hecho, ese uno de los argumentos que ha expuesto la entidad ante el Juzgado 9° Civil del Circuito dentro del proceso ordinario número 11001310300920190069300.

Con relación a la afirmación de la Contraloría General de la República, en la que indica que (...) *Otro de los criterios que presuntamente vulneró FONADE fue la no realización de los comités de seguimiento en tiempos estipulados, así como no alertó sobre los aspectos que se encontraban en riesgo o con falencias (precios elevados a los de mercado, facturas sin el descripciones detalladas), situaciones que, si advirtió la Interventoría, lo anterior pues, vulneró ampliamente la CLÁUSULA CUARTA del contrato marco, los principios de eficiencia, eficacia, económica, responsabilidad y las Facultades y deberes de los Supervisores todo esto contenido en la Ley 80 de 1993. (...).*

**Respuesta:**

No es cierto que FONADE (hoy ENTerritorio) no haya alertado los aspectos que se encontraban en riesgo o con falencias (precios elevados a los de mercado, facturas sin descripciones detalladas). A la Contraloría General de la República le fue entregada la documentación que contenía la información en la que se soporta la gestión realizada en torno a la ejecución tanto del contrato interadministrativo No. 215085 como de su contratación derivada. Igualmente, las facturas entregadas estaban soportadas con todos los formatos y soportes documentales que exigía la Interventoría. En la información entregada por ENTerritorio al ente de control se advierte que antes de que esta entidad realizara los pagos, la interventoría impartía la aprobación que en ejercicio de sus funciones le correspondía.

Así las cosas, ENTerritorio (antes FONADE) no vulneró los principios de eficiencia, eficacia, economía, responsabilidad y las facultades y deberes de los Supervisores, tal como lo afirma el ente de control, por cuanto al detectar situaciones de ejecución de los contratos No. 2162856 y No. 2162859, suscritos con la Unión Temporal Fonade Fase 3, y el contrato de Interventoría No. 2162850, suscrito con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, ENTerritorio (antes FONADE) adelantó las actuaciones necesarias para adoptar las medidas correctivas correspondientes, tales como, la modificación contractual suscrita en el año 2018 y e inició los procesos de presunto incumplimiento.

Posteriormente, ENTerritorio (antes FONADE), para evitar un posible daño fiscal, interpuso demandas en contra de los dos contratistas (Unión Temporal Fonade Fase 3 y Universidad Distrital Francisco José de Caldas). Lo anterior fue comunicado tanto a la Interventoría, al Contratista y a la Compañía Asegurados de Fianzas S.A. – Confianza mediante las comunicaciones de ENTerritorio (antes Fonade) No. 20195400095681 y No. 20195400095731, ambas de fecha 19 de abril de 2019. **Se adjunta Anexos 13 y 14.**

Es claro que, quienes incumplieron los contratos No. 2162856, No. 2162859 y el contrato de interventoría No. 2162850, fueron los contratistas y no ENTerritorio (antes Fonade), y pese a las ingentes gestiones de esta Entidad, estos se negaron a corregir la ejecución de los mismos, afectando gravemente a ENTerritorio (antes Fonade). En esta medida no se puede justificar el incumplimiento de los contratistas en una supuesta falta de gestión de ENTerritorio (antes Fonade) cuando está Entidad ampliamente ha logrado demostrar que gracias a la gestión realizada, el contrato marco y su contratación derivada tuvo un alto nivel de cumplimiento, pese a las restricciones que, adicionalmente impuso el FONDO TIC, con la decisión unilateral y arbitraria de no continuar pagando los recursos a los cuales tenía derecho recibir ENTerritorio (antes Fonade) para la ejecución del contrato interadministrativo No. 215085.

Con relación a la afirmación de la Contraloría General de la República, en la que indica que (...) *Las condiciones que el equipo auditor refiere se presentaron en la ejecución de los contratos analizados, podría afectar presuntamente la capacidad de gestión y reputación de la Entidad FONADE (hoy ENTerritorio) frente a los clientes que le hacen entrega de sus recursos para que este Gerencie y ejecute proyectos tecnológicos de cobertura Nacional, además de presuntamente impactar en negativo la prestación de los servicios de conectividad a la comunidad beneficiaria.*(...).

**Respuesta:**

No es cierto que se haya impactado negativamente la prestación de los servicios de conectividad a la comunidad beneficiaria, por cuanto sobre el componente de Conectividad no existe controversia alguna, ni por parte del FONDO TIC ni por ENTerritorio (antes Fonade). Es importante precisar, que a la fecha estos contratos se encuentran liquidados y a los contratistas no se les adeudan recursos.

De lo anterior se colige, que pese a todas las situaciones descritas se dio cumplimiento al objeto contractual, las comunidades se beneficiaron de los bienes y servicios contratos. Así las cosas, no se ve comprometida la capacidad de gestión de la entidad ni afectada su imagen reputacional.

”

### **Análisis de Respuesta equipo CGR**

Teniendo en cuenta los argumentos entregados por ENTerritorio y los soportes adjuntados, se encuentra que *“Como producto de esta actualización de precios, efectivamente se suscribió una modificación contractual de los contratos No. 2162856 y No. 2162859, lo que permitió optimizar sustancialmente los recursos a pagar por estos mantenimientos y reposiciones de elementos. Con base en lo anterior, ENTerritorio (antes FONADE) solicitó a la Interventoría que validara los nuevos planes de mantenimientos presentados por el Contratista Unión Temporal FONADE Fase 3 (No. 2162856 y No. 2162859). Los nuevos estudios de precios de mercado fueron entregados de manera oportuna a la Contraloría General de la República, para su análisis y valoración, mediante la comunicación con radicado No. 20212400225211 del 23 de noviembre de 2021.”*

Lo anterior, permite colegir que la observación con Indagación Preliminar no es desvirtuada en razón a que los elementos que dieron origen a que se formulara la misma y de los cuales

se resalta lo analizado en los Informes Mensuales de Interventoría de los contratos 2162856 y 2162859, derivado del contrato interadministrativo 2162850, suscrito por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, y el Informe de Gestión No. 10 puntos vive digital fase 3 período comprendido abril – junio 2018 del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – FONDO TIC, se advierten presuntos sobrecostos que no se ajustaban a la realidad del mercado, en la misma lógica el otro elemento a resaltar es la modificación por medio de Otrosí que realizó justamente la entidad auditada a los precios inicialmente pactados en el contrato (ajustes en precios que disminuyen en un 50% o más) ajuste que como ella misma refirió en su respuesta “permitió optimizar sustancialmente los recursos a pagar por estos mantenimientos y reposiciones de elementos” lo cual justifica la necesidad de llevar a cabo la Indagación Preliminar comunicada, lo anterior en razón a que, ésta correspondería al vehículo necesario para constatar o desvirtuar si le asiste o no la connotación fiscal a los presuntos sobrecostos que se hubieren dado con ocasión de la ejecución de los contratos referidos antes de que los precios de los mismos fueran ajustados.

Si bien es cierto afirma la entidad ENTerritorio haber suministrado la información y manifiesta que la advertencia de la interventoría respecto de los presuntos sobrecostos “*no tuvo soportes adecuados*”, lo anterior, no le consta a este ente de control fiscal en desarrollo del análisis llevado a cabo en la presente actuación especial de fiscalización, pues muchos de los hechos advertidos por ENTerritorio a la fecha están siendo dirimidos en instancias judiciales y hasta tanto se cuente con un fallo judicial debidamente ejecutoriado esta Entidad de control no podrá darle validez absoluta a lo que ENTerritorio asegura o lo que la misma Interventoría haya asegurado en cuanto al tema de los sobrecostos. Solo podrá en el marco de sus competencias y con base en la documentación analizada, así mismo como de lo identificado en cuanto a las disminuciones entre los precios iniciales y los dispuestos en la modificación N0. 1, se requiere que este ente de control lleve a cabo la respectiva Indagación Preliminar.

Con base a lo expuesto, las observaciones 3 y 5 se fusionan bajo el entendido que ambas deberán ser abordadas por medio de una Indagación Preliminar, ya que la responsabilidad de las suspensiones por falta de pago a los contratistas es materia de controversia en la demanda que interpuso ENTerritorio a FONTIC, en el mismo sentido, la responsabilidad en el incumplimiento dentro de la ejecución del contrato está dirimiéndose en proceso judicial de ENTerritorio contra UT FONADE fase 3 y por último, el proceso judicial en el que se encuentra ENTerritorio contra la interventoría por los incumplimientos en la labor de seguimiento y control, tendrán directa incidencia en determinar quién es responsable de los pagos realizados antes de la modificación No.1 que disminuyó los precios de dichos contratos, quien falló en la labor de seguimiento y control a la ejecución contractual. Por lo anteriormente mencionado el equipo auditor considera que se configura la necesidad de fusionar la No. 5 con la de Indagación Preliminar en una sola, toda vez que la misma tiene por finalidad verificar y/o constatar la ocurrencia de una conducta constitutiva o no de responsabilidad fiscal y/o disciplinaria. Así mismo, cuantificar la presunta responsabilidad fiscal que esta controversia podría comportar, respetando un debido proceso atendiendo a

los procesos paralelos en curso que afronta esta entidad auditada y los fallos que se profieran respectivamente.

Por todo lo expuesto, la Contraloría General de la República con base en las facultades Constitucionales que le asisten en materia de vigilancia de la gestión fiscal, ratifica que se encuentra habilitada para iniciar *Indagación Preliminar* por cuanto no existe certeza sobre la ocurrencia del sobrecosto, así como de la efectiva causación de un daño patrimonial con ocasión del desarrollo de los contratos No. 2162856 y No. 2162859, por lo tanto, la indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, en el mismo sentido determinará la entidad afectada e identificará a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él en caso de configurarse.

**Objetivo Específico No. 2.** Verificar la efectividad de los controles establecidos por ENTerritorio para evaluar el cumplimiento de las obligaciones contractuales estipuladas en los contratos de los proyectos a evaluar.

El proyecto Planadas Gaitania, era uno de los proyectos a ejecutar, según el Contrato Interadministrativo 212042. Dicho proyecto tenía como alcance la pavimentación de la vía Planadas Gaitania (8.07 Km) desde el empalme entre la vía Ataco – Planadas y la vía Planadas – Gaitania (K0+000) hasta el K8+070, exceptuando los siguientes sectores: K0+259 al K0+310, K1+750 al K1+900, K5+750 al K6+528, K7+520 al K7+860. Incluía las obras de estabilización, hidráulicas y complementarias. Dicha obra fue catalogada como inconclusa, toda vez que, según el reporte, la *“obra civil no se encuentra en funcionamiento”* al presentarse un: *“(…) fallo de la vía en el k6+530, el cual, de acuerdo con los informes de interventoría, obedece al mal manejo de los lixiviados del basurero municipal de Planadas, generando sobresaturación en el suelo. Por dicha situación, la Gobernación de Tolima quien recibe las obras en cumplimiento del contrato interadministrativo 2133589, en varias mesas de trabajo ha manifestado que no es posible recibir dicha obra, hasta tanto no se realicen las actuaciones necesarias en contra de la Alcaldía de Planadas que permitan determinar quién responderá por los daños y perjuicios ocasionados al proyecto”<sup>17</sup>.*

Como resultado de este objetivo evaluado se detectó el siguiente hallazgo de auditoria validado, así:

**Hallazgo No. 2. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Costo total del Proyecto Pavimentación Vía Planadas – Gaitania.**

La Constitución Política de Colombia, estableció que:

**(...)ARTICULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la*

<sup>17</sup> Tomado del listado de obras inconclusas de la página [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)



*descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley(...).*

***El principio de planeación tiene fundamento y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales,*** e implica que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público, aspectos que subyacen involucrados en todo contrato estatal, cuyo trasunto está en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y en la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. De ahí que, según la reiterada jurisprudencia, la ausencia de dicho principio ataca directamente la esencia misma del interés público, generando consecuencias no solo para el logro del objeto contractual, sino también para el interés general y para el patrimonio público.

El Decreto 403 de 2020, establece que:

*(...) **Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal.** La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

- a) **Eficiencia:** En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) **Eficacia:** En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*  
*(...)*
- d) **Economía:** En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.*  
*(...)*
- i) **Efecto disuasivo:** En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.*  
*(...)*
- n) **Oportunidad.** En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.*

El Artículo 34, numeral 1 de la Ley 734 de 2002, modificada por la Ley 1952 de 2019, expresa: “(...)Son deberes de todo servidor público cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, las leyes, los decretos, los acuerdos municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones(...)”.

- i) *propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.*  
(...)
- n) *Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.*

Una vez definidos estos criterios, se observa:

El Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyectos N° 212042, del cual forma parte el proyecto: Pavimentación Vía Planadas – Gaitania en el Departamento del Tolima; establecía como obligaciones por parte de ENterritorio (antes FONADE) las de suministrar al Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional – Jefatura de Ingenieros Militares, el flujo de caja e inversión de recursos por proyecto, así como la ejecución presupuestal discriminada también por proyecto, tal como se establece en las cláusulas cuarta y séptima:

**“CLÁUSULA CUARTA. FORMA DE PAGO**, párrafo primero: “(...) el plan operativo comprende los siguientes componentes: cuadro de cumplimiento de entregables del contrato interadministrativo, cronograma de los proyectos, flujo de caja y de inversión de los recursos por proyecto, plan de contratación de bienes y servicios por proyecto”.

**CLÁUSULA SÉPTIMA. OBLIGACIONES DE LAS PARTES DEL FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE**, establece:

ab) *Presentar al MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJERCITO NACIONAL – JEFATURA DE INGENIEROS MILITARES, el informe de gestión sobre el avance de la ejecución del contrato, los informes se presentarán de manera trimestral y deben incluir aspectos precontractuales, contractuales, post contractuales (aspectos técnicos, jurídicos) y de ejecución presupuestal discriminada de cada una de las actividades<sup>18</sup>, tanto su contratación derivada como ejecución presupuestal individual (...).*

ac) *Presentar al MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJERCITO NACIONAL – JEFATURA DE INGENIEROS MILITARES, en los comités operativos un informe*

---

<sup>18</sup> En la minuta inicial del contrato, los proyectos se denominan actividades.

*ejecutivo donde se discriminen por cada uno de los proyectos ejecución presupuestal, técnica y jurídica de los mismos.*

*ad) Crear una central de costos donde se lleve la relación por separada (SIC) de cada actividad". (Subrayado fuera de texto).*

Mediante oficio 2021EE0154916 del 17 de septiembre de 2021, la CGR solicitó a ENTerritorio información referente a los costos del tramo afectado por efecto de los lixiviados del botadero del municipio de Planadas:

*"Conforme con la presentación realizada al equipo auditor respecto al proyecto, en la cual se presentó la línea de tiempo del proyecto, se requiere:*

- a. En la presentación se indica que el 15 de octubre de 2015 el Ejército Nacional inició las actividades constructivas en el K6+530 y las culminó el 9 de abril de 2016, solicitamos suministrar archivo Excel, en el cual se encuentren discriminados los costos asociados a la ejecución de estas actividades, indicando: número del contrato, valor de las actividades realizadas, origen de los recursos, comprobante de egreso con el cual se cubrió el pago, fecha, concepto del comprobante, valor pagado y beneficiario del pago".*

ENTerritorio respondió, según radicado 20212700185691 del 22 de septiembre de 2021:

*"(...) Frente a este punto debemos precisar que en la marco del Contrato Interadministrativo No. 212042 se estableció un valor contractual para el proyecto PLANADAS – GAITANIA de \$34.457.014.764, sin embargo, con relación a los tramos a intervenir, no se desglosan cantidades específicas para el tramo, en los documentos contractuales, ni en los contratos derivados; sino en función del proyecto, esto, tal como fue informado al equipo auditor en la prueba de recorrido adelantada el día 13 de agosto de 2021 (...)" (Subrayado fuera de texto).*

***(...) Por lo tanto, no existe control y registro de desembolsos y actas de recibo parcial y balance presupuestal en función de tramos intervenidos, sino en avance real total del proyecto.** No obstante, lo anterior, se remite el Acta de Entrega de Obra Proyectos de Consolidación con fecha 07 de octubre de 2020, del proyecto de pavimentación Planadas – Gaitania debidamente firmada por las partes, en el que se detallan las cantidades de obras ejecutadas y se anexa el archivo en Excel de las mismas".*

Transcribe ENTerritorio en su respuesta, la solicitud de información realizada por la CGR, referente al tramo afectado por los lixiviados del botadero, así como la respuesta que en su momento suministraron. Efectúan precisión conceptual entre tramo de la vía y actividad, aspectos que son de conocimiento de la CGR e indican:

*“En la respuesta que cita la contraloría, oficio No. 20212700185691 del 22 de septiembre de 2021, y en el punto específico, ENTerritorio hacía alusión a información relacionada **con el fallo presentado en el Kilómetro en el K6+530 al k6+770**, no abarca la totalidad del proyecto Planadas –Gaitania”.*

Efectivamente, tal como se observó, la solicitud inicial se efectuó para determinar el costo del tramo afectado, lo que conllevó al posterior reporte de la vía como obra inconclusa, a lo cual la Entidad resaltó en su respuesta que el control, registro de desembolsos y balance presupuestal estaba en función del avance real del proyecto y no de los tramos intervenidos, por lo cual, se solicitó a ENTerritorio conocer cómo se determinó el costo total del proyecto, sin embargo, tal como se observa posteriormente, el control presupuestal no se realizó por proyecto sino por el total del Contrato Interadministrativo.

Con el propósito de establecer los costos totales del proyecto, el día 6 de octubre de 2021, la CGR realizó una reunión con la firma de Interventoría FONADE 007, en la cual participaron funcionarios de ENTerritorio, entre ellos, la Gerente del Convenio Interadministrativo 202142, reunión en la cual manifestaron que no es posible determinar con exactitud el costo total para el citado proyecto, según lo expuesto en la reunión debido a que<sup>19</sup>:

a. Para comprometer el valor del Contrato Interadministrativo, se contó con un único CDP que no tenía destinación específica. No había un rubro específico asignado a cada proyecto dentro del contrato, de modo tal que el recurso (financiero) se distribuyó según la planeación de la necesidad. En la presentación realizada por la Gerente del Contrato Interadministrativo se indicaba:

*“No existe destinación específica, el recurso se distribuye según la planeación de la necesidad y se actualiza en los comités operativos, por lo que el control de ejecución presupuestal que realizó FONADE está asociado únicamente al rubro presupuestal determinado para cada contratación derivada”.*

b. El proyecto era uno de los tres a ejecutar en el Departamento del Tolima, por tanto, las cantidades de suministros fueron repartidas y supervisadas para los tres tramos, razón por la cual ENTerritorio carece de cantidades exactas para cada tramo, pues se trataba de suministros agotables a distribuir. El control está asociado al total de los tres proyectos en el Departamento y en otros casos al total de proyectos del Contrato Interadministrativo.

En su respuesta, la Entidad nuevamente hace la diferenciación de conceptos entre tramo y actividad, confirmando que:

---

<sup>19</sup> Los literales citados en la observación como causas por las cuales no es posible determinar el costo total del proyecto Planadas – Gaitania, fueron tomados de la reunión denominada: Reunión con Interventoría para proyecto Planadas del 6 de octubre de 2021, la cual fue grabada, según los términos definidos en el aviso legal de la convocatoria.

*“ENTerritorio carece de cantidades exactas para el tramo, pues algunos de los contratos de suministros se pactaban a monto agotable y eran distribuidos por proyecto, y la obligación de control se pactó en función de cada proyecto, así, para el Proyecto Planadas Gaitania se estableció un valor contractual en la suma de \$37.175.969.332.38”*

Indica ENTerritorio que el costo total del proyecto Planadas Gaitania, según el contrato asciende a \$37.175 millones, al respecto, es necesario precisar que en la citada sesión de trabajo, frente al interrogante de la CGR de si cuantías asignadas a determinados contratos se podían desagregar por proyecto (en el caso específico, Planadas Gaitania) teniendo en cuenta que se trata de contratación por monto agotable y por ende, no se conocen las cantidades exactas asignadas al proyecto y los valores pagados; la Gerente del Contrato Interadministrativo indicó:

*“(..).básicamente lo que hay que aclarar es que los \$34 mil millones<sup>20</sup> de los que estamos hablando es el valor contractual que al momento de suscribir el contrato interadministrativo, se estimó podrían llegar a comprometerse a través de toda la contratación derivada para este proyecto, pero como les mencionaba, estos valores no son más que la planeación al momento de suscribir la minuta y a través de los Comités Operativos se iban actualizando esos valores y se iban ajustando teniendo en cuenta los resultados que arrojaban esas contrataciones. Esos \$34 mil no quiere decir que sea el valor total comprometido dentro del proyecto (...)” (Subrayado fuera de texto)*

La CGR afirmó, conforme con la respuesta, que no se conocía el valor exacto asociado al proyecto de Planadas Gaitania, aseveración que fue confirmada por el Interventor quien comento:

*“(..). así es, digamos este proyecto son tres tramos, la Aeropista, la Brecha y Planadas Gaitania, entonces no hubo un rubro asignado para cada tramo específico dentro del contrato (...)*”

Por tanto, se precisa que, conforme al contrato, Planadas Gaitania corresponde a un proyecto y no a un tramo de proyecto, y se ratifica que, si bien es cierto, en un primer momento la CGR se enfocó en conocer el valor del tramo afectado, conforme a la respuesta recibida, la sesión de trabajo se programó para establecer el costo total del proyecto.

c.El control de ejecución presupuestal que realizó ENTerritorio está asociado únicamente al rubro presupuestal para la contratación derivada, es decir, por el bien o el servicio, no por proyecto. Al respecto, la Gerente del Contrato Interadministrativo señaló: *“Luego de revisar la documentación que se encuentra en el expediente*

---

<sup>20</sup> Según la base de datos suministrada por ENTerritorio, el valor contractual era de \$34 mil millones, posteriormente, y a partir de la información suministrada se estableció que el valor del contrato más adiciones ascendía a \$37 mil millones.

*contractual, algunos de los contratos derivados cuyo objeto está asociado al proyecto Planadas – Gaitania, tiene alcance compartido para varios proyectos del Contrato Interadministrativo”.*

La Entidad no desvirtuó este aspecto, toda vez que la respuesta suministrada por ENTerritorio ratifica lo observado por la CGR, referente a que, en un primer momento, si se llevó un control de costos por proyecto, así mismo, los soportes anexos a la respuesta no desvirtúan lo comunicado.

d. En concordancia con lo anterior, las actas de suministro no tenían un monto asignado, sino que era una bolsa agotable del recurso solicitado por el contratista, donde se entregaban precios unitarios y una vez aprobados, se adquirían dichos suministros identificables por el tipo de servicio a prestar y no para el proyecto.

Indica la Entidad en su respuesta:

*“Se aclara que los contratos de suministro detallan el valor total de los bienes y servicios contratados y requeridos por el Ejército Nacional (Ejecutor del proyecto), así mismo, la necesidad de la contratación derivada en cuanto a su alcance se originaba a partir del análisis del Ejército Nacional de las necesidades en la ejecución de las obras para cada Proyecto. No obstante, se aclara que inicialmente hubo manejo de recursos por centros de costos asociados a cada proyecto, y que dentro de los mismos se realizó la asignación de rubros “proceso que se realiza por la Entidad cada vez que se incorporan recursos al contrato y se hace referenciación de una incorporación a otra, a través de una central de costo”*

Ratificando así lo observado.

e. ENTerritorio indica que maneja un listado de rubros para poder contratar y así se lleva a cabo el control, dependiendo del Contrato Interadministrativo y sus necesidades, se definen los rubros a utilizar del listado, por ejemplo, el rubro de suministros y materiales se utiliza para todos los proyectos del Contrato Interadministrativo, por tanto, ratifican que el análisis y control que realiza ENTerritorio es por rubros, por lo cual no pueden determinar el valor por proyecto y específicamente por tramos.

Comenta en su respuesta:

*“Dicha información se aclara indicando que si hubo inicialmente manejo de recursos por centros de costos asociados a cada proyecto, y que dentro de los mismos se realizó la asignación de rubros “proceso que se realiza por la Entidad cada vez que se incorporan recursos (adición) al contrato y se hace referenciación de una incorporación a otra, a través de una central de costo”, precisando también lo ya dicho en el sentido de que en la ejecución del contrato se fue recomponiendo, en los términos del Comité Operativo, la asignación presupuestal, con el objeto de apropiar los saldos no ejecutados de los demás proyectos y contratos derivados ya terminados, los cuales*

*se concretaron en cada novedad contractual para la ejecución de proyecto Planadas Gaitania, precisando que el valor contractual del mismo, corresponde a la suma de \$37.175.969.332.38 para lo cual se adjunta el contrato y sus modificaciones, reiterando que por tramo no se estableció obligación de control sino a nivel del proyecto”.*

Al respecto, la CGR observa que efectivamente los controles establecidos en el Contrato Interadministrativo no eran por tramo sino por Proyecto, pero tal como se indica posteriormente en el hallazgo, no fue posible verificar la ejecución del control conforme fue diseñado, pues como lo indica ENTerritorio en su respuesta, este fue un control presupuestal que se llevó a cabo inicialmente y tal como lo pudo verificar la CGR en la documentación suministrada, posteriormente el control no fue a nivel de proyecto sino de Contrato Interadministrativo.

Respecto al literal a, en el párrafo segundo. Imputación Presupuestal de la cláusula Tercera. Valor del Contrato se indica:

*“Para respaldar las obligaciones contraídas, la Jefatura de Ingenieros Militares cuenta con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 64512, expedido por el Jefe de Presupuesto Comando del Ejército, por un valor de (...) \$36.598.178.975 y según oficio de aprobación de vigencias futuras N° 2-2012-034622 de fecha 20 de septiembre de 2012 emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de los años 2013 y 2014, para la vigencia 2013, la suma de (...) (\$18.948.231.112) 3) Para la vigencia 2014, la suma de (...) (12.757.067.400) Distribuidos así:*

**Tabla 2.** Asignación específica de recursos para el proyecto Planadas Gaitania.

Proyecto	Rubro	2012	VF 2013	VF 2014	TOTAL
Planadas Gaitania	520-1000-122-10	10.932.658.249	10.172.480.000	12.757.067.400	33.862.205.649

Fuente: Minuta inicial del Contrato Interadministrativo 212042. Cifras expresadas en pesos.

Según la tabla incorporada en el Contrato Interadministrativo, y de la cual se extrajo la información referente al proyecto de Planadas – Gaitania, se observa que inicialmente fue un único CDP expedido por la Jefatura de Ingenieros Militares que, si contaba con una destinación específica por proyecto, para el caso de Planadas – Gaitania ascendía a \$33.862 millones<sup>21</sup>, así mismo, las adiciones realizadas, se hicieron por proyecto.

Como se citó previamente, en el contrato existían obligaciones por parte de ENTerritorio de controlar presupuestalmente, el valor por proyecto, de modo tal que, para el Departamento del Tolima, lo que se cita como tramo son tres proyectos diferentes según el párrafo segundo. Imputación presupuestal de la cláusula Tercera. Valor del Contrato del Contrato Interadministrativo.

Cita la Entidad en su respuesta:

<sup>21</sup> Después de adiciones, el valor total del contrato asciende a \$37.175.969.332,38

*“Es cierto que existía dicha obligación por parte de ENTerritorio de controlar presupuestalmente el valor por proyecto, pero se aclara que cuando se habló de “tramo” en la referida respuesta se hacía alusión al tramo K6+530 al k6+770 (sector basurero), no hacía referencia a las actividades propias del alcance contractual y a los proyectos en general. (Se adjunta once (11) archivos PDF correspondientes a la Estructura Plan de Cuentas, Fuentes y Aplicaciones por proyecto.)”*

Nuevamente se aclara que la solicitud inicial de la CGR hacía referencia a los costos de un tramo específico, pero de forma posterior, el Ente de Control buscó establecer el costo total del proyecto con la firma interventora, por tanto, la CGR no afirmó en lo comunicado que el control presupuestal debía ser por tramo sino por el total del proyecto, control cuya ejecución no fue posible evidenciar en la documentación suministrada: actas de comité operativo e informes trimestrales.

Ahora bien, es pertinente mencionar que fue el Interventor del Proyecto quien indicó que la vía Planadas Gaitania era uno de los tres tramos a intervenir no la CGR, toda vez que, para el Ente de Control, esta vía es un proyecto, tal como lo establece la minuta del Contrato Interadministrativo y sus modificaciones.

Respecto a la documentación citada en la cláusula séptima del contrato, ENTerritorio suministró a la CGR un total de 24 informes de gestión sobre el avance de la ejecución del contrato y respecto al contenido de los mismos, se observa que de abril de 2013 a diciembre de 2014, ENTerritorio reportaba el valor total del proyecto Planadas Gaitania y el valor de los certificados de disponibilidad presupuestal y de registros presupuestales de Planadas Gaitania, todos estos conceptos acumulados y discriminados por ítems, de modo tal que a 31 de diciembre de 2014 el presupuesto ejecutado para el proyecto era el siguiente:

**Tabla 3.** Valor del Proyecto Planadas Gaitania a 31 de diciembre de 2014.  
(Cifras expresadas en pesos)

Valor del Proyecto	Total CDP	Subtotal por rubros	Total RP
29.956.402.430,97	24.732.674.836,00	5.223.727.594,97	22.924.178.175,00

Fuente: Informe trimestral presentado por FONADE a la Jefatura de Ingenieros Militares a 31 de diciembre de 2014.

A partir de enero de 2015 y hasta marzo de 2019, en los informes trimestrales, ENTerritorio no continuó realizando una desagregación de la ejecución presupuestal por proyecto sino presentando la ejecución del Contrato Interadministrativo denominada: *Resumen General de Aplicación y Ejecución de Recursos del Contrato Interadministrativo*, así mismo, se incluye el valor de la ejecución de viajes asociada al contrato y las contrataciones realizadas en el trimestre, en este último caso, si por proyecto.

Respecto a los Comités Operativos y el informe ejecutivo en el cual se debían discriminar por cada uno de los proyectos la ejecución presupuestal, la Entidad suministró a la CGR 56 actas del citado comité, comentando: “(...) las cuales dan cuenta de la ejecución presupuestal, técnica y jurídica de cada proyecto”.



Al respecto, se observa que la totalidad de las actas carecen de los anexos citados en las mismas y en su contenido, no se observa que en las cesiones, se haya presentado la ejecución presupuestal por proyecto, pues al igual que en el caso de los informes trimestrales, los datos están asociados al total del Contrato Interadministrativo y se presentan: los saldos por proyecto, los CDP expedidos por contratos, la ejecución por contratación derivada y la recomposición por proyectos, sin que a partir de las actas, sea posible conocer la ejecución presupuestal por período y acumulada de Planadas – Gaitania.

En cuanto a la obligación ad) “*Crear una central de costos donde se lleve la relación por separada (SIC) de cada actividad*”. ENTerritorio indicó en el radicado 20212700199481 del 14 de octubre de 2021:

*Para el contrato interadministrativo 212042 suscrito con el Ejército Nacional no se estableció un control presupuestal de la ejecución financiera por centro de costos y/o fuente de origen de los recursos, el manejo financiero que lleva la Entidad, permite generar informes a nivel 1 y 2, entendiendo estos como, Balance General de ingresos y gastos. El sistema permite generar informes parciales que consienten en la emisión automática de saldos acumulados a una fecha específica de corte; estos, son de tipo general, por Contrato Interadministrativo y/o particular, por contrato derivado, al mismo nivel indicado anteriormente. No obstante, el aplicativo no permite generar información financiera de mayor detalle. (Subrayado fuera de texto).*

*Adicionalmente, frente a este punto debemos precisar que en el marco del Contrato Interadministrativo No. 212042 se estableció un valor contractual para cada proyecto, de acuerdo con las modificaciones contractuales suscritas se estableció el acumulado por proyecto se discrimina así:*

**Tabla 4.** Valor Contractual Planadas Gaitania.  
(Cifras expresadas en pesos)

DESCRIPCION	DEPTO	TOTAL	ADICIÓN 1	ADICIÓN 2	ADICIÓN 3	ADICIÓN 4
MEJORAMIENTO Y TERMINADO VIA PAUJIL LA UNION - PENEYA	CAQUETA	\$ 6,494,143,501.00				
PAVIMENTACION VIA PLANADAS GAITANIA	TOLIMA	\$ 33,862,205,649.00	\$ 138,506,215.77	\$ 1,815,590,369.61	\$ 456,302,899.00	\$ 903,364,199.00
REHABILITACION AEROPISTA MUNICIPIO DE PLANADAS	TOLIMA	\$ 2,892,531,398.00	\$ 1,757,493,784.00			
PAVIMENTACION VIA ATACO PLANADAS SECTOR LA BRECHA	TOLIMA	\$ 15,129,351,946.00				
MEJORAMIENTO VIA MONDOMO - TRES QUEBRADAS SAN PEDRO	CAUCA	\$ 5,978,760,755.00	\$ 1,575,788,000.00			
EQUIPOS Y HERRAMIENTAS		\$ 3,851,484,238.00				
ESTUDIO DE AMENAZAS DE LA ZONA - CORREGIMIENTO DE LA GABARRA	NO. DE SANTANDER	\$ 95,000,000.00				
VALOR TOTAL DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO		\$ 68,303,477,487.00	\$ 3,471,787,999.77	\$ 1,815,590,369.61	\$ 456,302,899.00	\$ 903,364,199.00
		\$	\$	\$	\$	\$
				74,950,522,954.38		

Fuente: Respuesta solicitud de información AG81-3 Radicado 20212700199481 del 14 de octubre de 2021.

Indica la respuesta:

*“Se aclara dicha información, en el sentido de que si se creó la central de costos para los aportes relacionados en el contrato Interadministrativo, no obstante y de acuerdo a la necesidades de cada uno de los proyectos se fue recomponiendo, en los términos del Comité Operativo, la asignación presupuestal, con el objeto de apropiar los saldos no ejecutados de los demás proyectos y contratos derivados ya terminados, los cuales se concretaron en cada novedad contractual, para la ejecución de proyecto Planadas Gaitania”.*

Sin embargo, no anexa ENTerritorio en su respuesta, el citado reporte, por lo cual se ratifica en el hallazgo lo indicado en la respuesta inicial de la Entidad, es decir, que este control presupuestal no se estableció.

La causa que se identifica, para que no sea posible establecer los costos totales del Proyecto Planadas - Gaitania, es el manejo de la contratación derivada de suministros por monto agotable, lo cual, no permite realizar la trazabilidad de forma individual. Para el caso de combustibles, esta forma de contratación fue aprobada en el Comité Operativo N° 4 del 30 de abril de 2013, en la cual se indica:

*(...)sin embargo el Doctor ... (cuyo cargo era Subgerente Técnico de Fonade) solicita que se revise por parte de FONADE si es viable unificar los contratos que se realizaran por monto agotable comprometiendo hasta un monto mínimo esto con el fin de evitar posibles prórrogas y adiciones; así mismo para obviar la reserva propuesta por parte de la JEING.  
Teniendo en cuenta lo anterior el Coronel ... apoya lo propuesto por el Doctor ... en que sea una sola bolsa y que sea por monto agotable comprometiendo hasta un monto mínimo. Por consiguiente el ítem de combustible, grasas y lubricantes y la forma de contratación queda aprobado (SIC).*

Indica la Entidad que el Comité Operativo: *“tenía la competencia para determinar en ese momento efectuar las sugerencias y/o recomendaciones que posibilitarán superar dificultades y mejorar la gestión para la ejecución del contrato”.*

Aspecto que no fue refutado por la CGR en su comunicación inicial, lo que se observa es que dicha modalidad de contratación fue la que no permitió conocer el costo total del proyecto al no ser posible desagregar el valor pagado de la contratación derivada por proyecto. Continúa la Entidad señalando:

*“No es válido afirmar que el manejo de la contratación derivada de suministros por monto agotable impida hoy conocer el valor total del proyecto, el cual como se informa está establecido contractualmente en la suma de \$37.175.969.332.38, precisando que en anterior respuesta a requerimiento de la Contraloría oficio 20212000152691 del 10 de agosto de 2021, se informó la contratación derivada asociada al proyecto Planadas Gaitania, dicha contratación hace parte de la ejecución del Proyecto Planadas Gaitania y define sumado a los contratos referidos por la Contraloría (suministro) el valor del proyecto”.*

Al respecto, la CGR indica que fue la Gerente del Contrato Interadministrativo quien respecto a la solicitud de costos, hizo la claridad en que una cosa era el valor contractual, como cifra de planeación que era objeto de revisión y ajuste en los Comités Operativos y otra, el costo total del proyecto, el cual no era posible conocer con exactitud al contar con contratación derivada cuyo objeto se asociaba a más de un proyecto y por ende, no era

posible conocer las cantidades de dichos contratos asociados al proyecto y realizar el control por cada uno de ellos, sino por la contratación derivada.

Por último, conforme a la documentación anexa a la respuesta por la Entidad, se observa que existen diferentes valores asociados al proyecto, tal como se observa en la tabla anexa:

**Tabla 5.** Valor del Proyecto Planadas según la fuente de la información.  
(Cifras expresadas en pesos)

Valor Contractual del Proyecto (a)	Valor total (b)	Valor estimado del proyecto (b)	Valor contratado (b)	Fuente de recursos (c)
\$37.175.969.332,38	\$37.075.271.986,41	\$37.025.413.629,61	\$36.957.466.345,73	\$33.862.205.649,00

Fuente:

- (a) Valor contractual final.
- (b) Información extraída del acta 44 del Comité Operativo o de Seguimiento.
- (c) Informe Estructura Plan de Cuentas, Fuentes y Aplicaciones por proyecto suministrado por ENTerritorio.

Lo cual ratifica que no se tiene certeza del valor pagado por el proyecto.

Lo expuesto en el presente hallazgo, denota falencias en la planeación y seguimiento de los recursos públicos direccionados a la ejecución de este proyecto en el Departamento del Tolima e incertidumbre respecto a su cuantía.

Por lo descrito anteriormente, se genera un hallazgo con presunto alcance disciplinario, al inobservar el artículo 209 de la Constitución Política, el principio de planeación que se infiere de los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución Política; el artículo 3 del Decreto 403 de 2020, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002<sup>22</sup>.

Así mismo, se evidencia una inobservancia de las obligaciones ab) y ac) de la *Cláusula séptima. obligaciones de las partes del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE* del Contrato Interadministrativo 212042, en lo referente a realizar un control presupuestal por proyecto, así como la obligación ad) referente a crear una central de costos con una relación separada de cada actividad.

**Objetivo Especifico No. 3.** Comprobar en visita técnica a las obras, el estado actual de las mismas, y evaluar si la construcción de obra de infraestructura cumple con las funciones, finalidades y servicios que motivaron su contratación.

En desarrollo del objetivo, se adelantaron visitas in situ de las obras civiles de Pista BMX de Medellín, Planadas Gaitania y Baranoa, en dichas visitas se constató la gestión técnica administrativa, jurídica y financiera para la gerencia integral de las actividades contempladas en el programa plan consolidación vigencias 2012, 2013 y 2014, en el mismo sentido validar

22. La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de marzo de 2022, el Artículo 33 entrará a regir el 29 de diciembre del 2023, de conformidad con el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

la realización de las obras de estabilización hidráulicas y complementarias para los proyectos: pavimentación de la vía Ataco, sector la Brecha, pavimentación de la vía Planadas Gaitania y la aeropista Planadas en el Departamento del Tolima; y la construcción de estadio de fútbol en el municipio de Baranoa – departamento de Atlántico, se presentan a continuación:

- Interadministrativo No. 212042 suscrito entre FONADE y el Ministerio de Defensa Ejército Nacional de Planadas-Gaitania.
- Contrato de Obra numero 2140661 FONADE y CONSORCIO HV-VNF.
- Contrato de obra No. 2150186 del 02 de febrero de 2015 de Baranoa.

No obstante, que los contratos antes citados tuvieron deficiencias, los mismos, se elaboraron dentro del marco legal aplicable “*Manual de la actividad precontractual, contractual y postcontractual de derecho privado de FONADE MDI720 Versión 7*”. Las deficiencias evidenciadas son:

- Deterioro de la calidad de la obra en diferentes tramos del proyecto vial.
- Acciones inoportunas en la gestión y control por parte de FONADE<sup>23</sup>, hoy ENTERRITORIO, por falencias en la planeación inicial del proyecto al momento de realizar los estudios de prefactibilidad del mismo y de aprobar los diseños entregados por el Ejército Nacional.
- Manejo inadecuado de los lixiviados de un basurero que se encontraba al hombro del talud sobre la vía, provocó el volcamiento de la misma por la inestabilidad del suelo producto de la contaminación de los mismos.
- Indebida gestión fiscal y de planeación, aunado al débil control ejercido por la interventoría y de la entidad supervisora, permitió que se desarrollara el proyecto con una estructuración deficiente de los diseños, sin prever los ajustes que se requerían sobre los mismos, para evitar posibles afectaciones futuras.
- En las cantidades presentadas en el Acta de Entrega y recibo Final de la obra de la cancha de Baranoa-Atlántico, se registran algunos ítems en los cuales no hay claridad y/o presentan mayores cantidades con respecto a los ítems que los anteceden.

Ahora bien, en relación con el contrato BMX 2171510 que tiene como Objeto “*Adecuación de la pista BMX CHALLENGER Antonio Roldán Betancurt, del Municipio de Medellín Antioquia*”, de la visita se constató que dicha obra se desarrolló conforme con lo estipulado en la normatividad aplicable, se cumplieron con las obligaciones entre las partes, se liquidó de una manera adecuada y por ende, este ente de control fiscal verificó que se encuentra en buen estado estructural y de funcionamiento ya que actualmente presta el servicio a la comunidad para el que fue contratado y se realizan grandes eventos nacionales en las instalaciones, por lo anterior, no genera observación alguna.

---

<sup>23</sup> Actas de comité operativo Número 2 del 27 de Febrero 2013 y el acta número 26 del 12 Octubre 2015

**Hallazgo No. 3. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. Cuantía \$2.607.239.565,80. Calidad de Obras Proyecto vía Planadas – Gaitania.**

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

El principio de planeación tiene fundamento y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, e implica que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme con las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público, aspectos que subyacen involucrados en todo contrato estatal, cuyo trasunto está en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y en la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. De ahí que, según la reiterada jurisprudencia, la ausencia de dicho principio ataca directamente la esencia misma del interés público, generando consecuencias no solo para el logro del objeto contractual, sino también para el interés general y para el patrimonio público.

El Consejo de Estado respecto al principio de planeación manifestó que “*El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden*”<sup>24</sup>

De igual manera el Consejo de Estado indicó que “*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: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (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; (iv) los costos, valores y alternativas que, a*

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Exp. No. 21489 de 2012.

*precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.”<sup>25</sup>*

Ley 80 de 1993

ARTICULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMIA. En virtud de este principio:

*3o. “Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados”.*

*4o. “Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”.*

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

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

*Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos Artículos 1 al 33.*

Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública “ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.”  
*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad*

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Exp. No. 14287 de 2006.

estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal”.

**ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE executable> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato. Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

*PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.*

*PARÁGRAFO 4o. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7o de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.*

*La Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Disciplinario Único el cual se establece los principios y disposiciones regulatorias del derecho disciplinario.*

*Ley 610 de 2000 por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías en sus artículos 3 y 6. “Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.” “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007”.*

*Ley 439 de 1998 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. “ARTÍCULO 6.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades*



*administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.”*

El Decreto 403 2020 Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, establece que:

*(...) Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

*a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*

*b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*

*(...)*

*d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.*

*(...)*

*i) Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.*

*(...)*

*n) Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.*

ARTÍCULO 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "ARTÍCULO 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo (...)."

Contrato Interadministrativo No. 212042 suscrito entre FONADE y el Ministerio de Defensa Ejército Nacional, cuyo objeto “Adelantar la gestión técnica administrativa, jurídica y financiera para la gerencia integral de las actividades contempladas en el programa plan consolidación vigencias 2012, 2013 y 2014.

Contrato de Obra numero 2140661 FONADE y CONSORCIO HV-VNF OBJETO DEL CONTRATO el contratista se obliga con FONADE a realizar las obras estabilización hidráulicas y complementarias para los proyectos: pavimentación de la vía Ataco, sector la Brecha, pavimentación de la vía Planadas Gaitania y la aeropista Planadas en el Departamento del Tolima.

Contrato de Interventoría 2131908 Fábrica de interventoría de obra requeridas por FONADE en el desarrollo de sus programas en: infraestructura de edificaciones, infraestructura vial, infraestructura de saneamiento básico y agua potable, infraestructura energética, servicios públicos y proyectos especiales fábrica No 1.

Manual de la actividad precontractual, contractual y postcontractual de derecho privado de FONADE MDI720 Versión 7<sup>26</sup>.

## **SITUACIONES EVIDENCIADAS**

Del análisis de la información suministrada por la entidad, sobre el Contrato Interadministrativo No. 212042 suscrito entre FONADE y el Ministerio de Defensa Ejército Nacional, citado anteriormente, es el contrato macro en el cual se desarrolla el proyecto vía Planadas-Gaitania, donde se evidencia un deterioro de la calidad de la obra en diferentes tramos del proyecto vial.

La obra cuya fecha de inicio fue el 25 de marzo del 2014 y fecha de terminación 7 de octubre del 2020, se construyeron 8,07 km en pavimento asfáltico, la obra vial fue realizada por el Batallón de Ingenieros No. 13 General Antonio Baraya, mientras que las obras hidráulicas y complementarias fueron realizadas por el Consorcio HV-VNF bajo el Contrato de Obra No. 2140661.

La CGR realizó la visita técnica<sup>27</sup> al sitio donde se verificó el estado actual del tramo evidenciando la inexistencia de las obras realizadas anteriormente ya que los elementos que conformaban la estructura de pavimento y obras hidráulicas se encontraban desplazados terreno abajo, de igual manera se pudo evidenciar que existen otros tramos afectados los cuales presentan un avanzado deterioro.

Durante la ejecución del proyecto el CONSORCIO INTERVENTORÍA FONADE 007 realizó diversos comunicados<sup>28</sup> para que fueran subsanados los inconvenientes del basurero en

<sup>26</sup> Manual vigente a la fecha de suscripción del contrato (del 9 de noviembre de 2012 hasta marzo 5 de 2015)

<sup>27</sup> Visita técnica CGR realizada el 20 de octubre 2021 Se anexa Registro fotográfico en las páginas de la 72 a la 74.

<sup>28</sup> Comunicados trazabilidad tramo afectado informe final de interventoría planadas – Gaitana del 20 de marzo de 2015 – 31 de diciembre 2016.

vista de los posibles daños que podrían presentarse a futuro por éste y sus lixiviados en el KM 6+650, no obstante, de lo anteriormente mencionado la ejecución de la vía continuó, adicionalmente se presentaron fallas como: agrietamientos, hundimientos y levantamientos del pavimento en otros tramos a lo largo de la vía como lo son el KM 4 + 860, KM4 + 470 y el KM 0 +910<sup>29</sup> los cuales no son atribuibles al basurero.

De igual manera se presentaron inconsistencias durante la ejecución del proyecto en temas de diseños como se puede observar en el acta de comité operativo número 02 del 27 de febrero del 2013 en donde se menciona: “ estudios y diseños se categorizan como en estado crítico, sin ellos no es posible definir alcance, presupuesto y tiempos”, también podemos evidenciar que en el acta de comité operativo número 4 del 30 de Abril del 2013: “El coronel García manifiesta su preocupación y solicita a la auditoría hacer presencia y tomar las medidas necesarias para subsanar la situación; propone que se realicen comités técnicos semanales e invita a FONADE a participar en cada tema en particular. También solicita a la ESING<sup>30</sup> en compañía de la JEING<sup>31</sup> realizar la debida revisión y aprobación de los estudios y diseños para definir el alcance de cada proyecto”.

En esta misma acta se indica: “(...) conforme con lo anterior, el doctor Juan Carlos Parada, aclara que la entrega de los diseños definitivos lo recibe la Jefatura de Ingenieros Militares con el acompañamiento de FONADE, se recalca que durante el proceso de negociación la Jefatura de Ingenieros Militares manifestó que realizaría la entrega completa de los estudios y diseños, lo cual implica que el alcance de intervención lo define la Jefatura de Ingenieros Militares.

*El TC Yepes solicita el acompañamiento de FONADE quien como gerente integral debe participar activamente en cada uno de los procesos referentes al contrato interadministrativo y deja claro que el avance de los estudios y diseños ha sido revisado con los funcionarios de escuela de ingenieros, Jefatura de Ingenieros e inclusive consultores y con acompañamiento de Fonade(...)*”

Adicionalmente, en el acta de comité operativo número 14 del 6 de marzo del 2014 indica que el proyecto comenzó su ejecución sin diseños aprobados en esta se señala: “Al respecto la interventoría Consorcio Vial Tolima, responde que no puede dar una fecha probable para el avance, debido a que encontró algunas inconsistencias en los diseños que no permiten dar inicio al contrato de obras, además el contratista debe revisar los diseños antes de empezar a ejecutar momento en el cual él también puede evidenciar inconsistencias; la interventoría informa que hasta tanto no se solucione las dudas por parte de la consultoría, la interventoría no debe avalar el inicio de obras”, no obstante, lo anterior continuaron presentándose deficiencias en los diseños como se puede evidenciar en el acta de comité operativo número 26 del 12 agosto 2016 donde mencionan: “Sobre el proyecto de vía

---

<sup>29</sup> Se anexa Registro fotográfico de los daños en las páginas de la 73 a la 75.

<sup>30</sup> Escuela de Ingenieros militares del ejército nacional

<sup>31</sup> Jefatura de ingenieros militares

*Planadas- Gaitania el JEING informa sobre las fallas de los diseños, afectando directamente la meta física del proyecto el cual se estima en un alcance de 9 km”.*

Por lo anterior, se observa que los diseños entregados por el Ejército Nacional, presentan una ineficaz gestión por parte de FONADE, hoy ENTERRITORIO, al momento de revisar y aprobar los diseños de la vía, adicionalmente, se evidencian situaciones que generan inexactitudes en el adecuado ejercicio de interventoría, así como una inadecuada supervisión por parte de FONADE, hoy ENTERRITORIO, ante las posibles consecuencias de culminar una obra con estos antecedentes.

Así mismo, se reportan acciones inoportunas en la gestión y control por parte de FONADE<sup>32</sup>, hoy ENTERRITORIO, donde se evidencian falencias en planeación inicial del proyecto al momento de realizar los estudios de prefactibilidad del mismo y de aprobar los diseños entregados por el Ejército, ya que éstos no cumplían con los requerimientos técnicos de la zona, es evidente que el diseño propuesto y la estructura de pavimento no eran los idóneos<sup>33</sup> para el tipo de suelos y clima, las acciones tomadas en el ámbito técnico, administrativo y jurídico por parte de FONADE en pro de tomar acciones para subsanar las posibles contradicciones del botadero no fueron medidas eficaces y radicales ante las consecuencias que podrían afectar los lixiviados provenientes del mismo, por lo tanto se denota una falta de planeación, supervisión oportuna y eficaz en la ejecución del proyecto.

De acuerdo con la visita in situ de obra realizada por la CGR el día 20 de octubre 2021, los tramos anteriormente mencionados no cumplen con la finalidad de su contratación<sup>34</sup> por cuanto diferentes secciones del proyecto vial tienen un avanzado estado de deterioro.

A continuación, se cuantifican las siguientes cantidades de obra en referencia a los tramos afectados.

**Tabla No. 6 - KM 6+650 1.5 KM**

ITEM	DESCRIPCION	UND	CANTIDADES	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>				
1,1	LOCALIZACION Y REPLANTEO	KM	1,50	\$2.769.507,00	\$4.154.260,50
1,2	CORRIMIENTO CERCAS DE ALAMBRE	ML	3000,00	\$26.626,00	\$79.878.000,00
1,3	PODA DE ARBOLES	UND	15	\$353.620,00	\$5.304.300,00
<b>2</b>	<b>EXPLANACIONES</b>				
2,1	DESMONTE Y LIMPIEZA DE ZONAS NO BOSCOSAS (INC. 10% DE MANO DE OBRA COMO HERRAMIENTA.)	HA	0,50	\$3.892.257,00	\$1.946.128,50
2,2	DEMOLICIÓN DE ESTRUCTURAS EXISTENTES (CUNETAS Y	M3	7,13	\$51.181,00	\$364.920,53

<sup>32</sup> Actas de comité operativo Número 2 del 27 de Febrero 2013 y el acta número 26 del 12 Octubre 2015

<sup>33</sup> Actas de comité operativo Numero 2 del 27 de Febrero 2013 y el acta número 26 del 12 Octubre 2015

<sup>34</sup> Se anexa Registro fotográfico de los daños en las páginas de la 73 a la 75.

2,3	EXCAVACIONES DE LA EXPLANACIÓN, CANALES Y	M3	1400,00	\$11.182,00	\$15.654.800,00
2,4	REMOCIÓN DE DERRUMBES	M3	247,45	\$9.707,00	\$2.401.997,15
2,5	TERRAPLENES (RAJON PASA 4")	M3	298,44	\$84.591,00	\$25.245.338,04
2,6	MEJORAMIENTO DE LA SUBRASANTE + (CAJEO)	M3		\$84.404,00	
			3420,00		\$288.661.680,00
2,7	CONFORMACIÓN DE CALZADA EXISTENTE Y CUNETEO	M2	11469,66	\$6.673,00	\$76.537.041,18
<b>3</b>	<b>II. AFIRMADOS, SUBBASES Y BASES</b>				
3,1	SUB-BASE GRANULAR	M3	1938,00	\$130.672,00	\$253.242.336,00
3,2	BASE GRANULAR	M3	1710,00	\$149.733,00	\$256.043.430,00
3,3	GEOTEXTIL PARA SEPARACIÓN DE SUELOS DE SUBRASANTE Y CAPAS GRANULARES (TIPO BX-40 O	M2	11400,00	\$4.818,00	\$54.925.200,00
<b>4</b>	<b>III. PAVIMENTOS ASFÁLTICOS</b>				
4,1	RIEGO DE IMPRIMACIÓN	M2	11400,00	\$2.248,00	\$25.627.200,00
4,2	MEZCLA ASFALTICA EN CALIENTE MDC-2	M3		\$557.000,00	\$634.980.000,00
			1140,00		
<b>5</b>	<b>IV. ESTRUCTURAS Y DRENAJE</b>				
5,1	EXCAVACIONES VARIAS	M3	146,77	\$11.182,00	\$1.641.182,14
5,2	RELLENO PARA ESTRUCTURAS	M3	43,99	\$267.456,00	\$11.765.389,44
5,3	ACERO DE REFUERZO	KG	534,95	\$3.310,00	\$1.770.684,50
5,4	CUNETAS REVESTIDAS EN CONCRETO	M3	54,00	\$358.844,00	\$19.377.576,00
5,5	PROTECCION DE TALUDES CON HIDROSIEMBRA	M2	39,04	\$21.687,00	\$846.660,48
<b>7</b>	<b>ÍTEM NO PREVISTOS</b>				
7,2	TUBERÍA DE CONCRETO REFORZADO 900 MM CON EMPAQUE (INCLUYE EXCAVACIONES DE TODO TIPO, RETIRO, TRANSPORTE DE SOBANTES, RELLENO EN MATERIAL SELECCIONADO, MATERIAL DE ATRAQUE Y	ML	25,50	\$1.021.337,00	\$26.044.093,50
7,3	GEODRÉN H=1M, TUBERÍA DE 4" PVC	ML	240,00	\$125.386,00	\$30.092.640,00
7,4	CONCRETO CLASE D 3000 PSI ENCOLES Y DESCOLES	M3	20,81	\$765.612,00	\$15.932.385,72
7,5	CONCRETO CLASE F, 2000 PSI., PARA SOLADOS	M3		\$497.123,00	\$0,00
7,6	CORTE Y PERFILADO DE CARPETA ASFÁLTICA	ML	480,00	\$4.749,00	\$72.069.119,22
7,7	DISIPADOR CON BOLSAS CON TIERRA, INCLUYE	ML		\$21.726,00	
7,8	BARANDA METÁLICA CON TUBO GALVANIZADO 2" MALLA ESLABONADA 2" * 2" CALIBRE 12	ML		\$132.545,00	

7,9	PLACA EN CONCRETO CLASE D, ESPESOR DE 0,15 M	M2		\$150.312,00	
7,1	CONCRETO CLASE G	M3		\$785.983,00	
7,11	ACERO DE REFUERZO. TRANSFERENCIA, LISO DE 5/8"	UN		\$37.441,00	
7,12	CONCRETO CLASE D	M3		\$918.783,00	
<b>SUBTOTAL COSTOS DIRECTOS</b>					<b>\$1.904.506.362,90</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>				<b>19,79%</b>	<b>\$376.901.809,22</b>
<b>IMPREVISTOS</b>				<b>3,00%</b>	<b>\$57.135.190,89</b>
<b>UTILIDAD</b>				<b>5,00%</b>	<b>\$95.225.318,15</b>
<b>IVA 16% SOBRE UTILIDAD</b>				<b>16,00%</b>	<b>\$15.236.050,90</b>
<b>TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS</b>					<b>\$2.449.004.732,05</b>
<b>TOTAL MAS INCREMENTO IPC 4,58% 2021</b>					<b>\$2.561.169.148,78</b>

Fuente: Cálculo realizado por la CGR con información suministrada por la entidad

**Tabla No. 7 - KM 4+860 15 MT**

ITEM	DESCRIPCION	UND	CANTIDADES	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>				
1,1	LOCALIZACION Y REPLANTEO	KM	0,015	\$2.769.507,00	\$41.542,61
<b>2</b>	<b>EXPLANACIONES</b>				
2,7	CONFORMACIÓN DE CALZADA EXISTENTE Y CUNETEO	M2	114,70	\$6.673,00	\$765.370,41
<b>3</b>	<b>II. AFIRMADOS, SUBBASES Y BASES</b>				
3,1	SUB-BASE GRANULAR	M3	25,08	\$130.672,00	\$3.277.253,76
3,2	BASE GRANULAR	M3	17,10	\$149.733,00	\$2.560.434,30
3,3	GEOTEXTIL PARA SEPARACIÓN DE SUELOS DE SUBRASANTE Y CAPAS GRANULARES (TIPO BX-40 O	M2	114,00	\$4.818,00	\$549.252,00
<b>4</b>	<b>III. PAVIMENTOS ASFÁLTICOS</b>				
4,1	RIEGO DE IMPRIMACIÓN	M2	114,00	\$2.248,00	\$256.272,00
4,2	MEZCLA ASFALTICA EN CALIENTE MDC-2	M3	11,40	\$557.000,00	\$6.349.800,00
<b>SUBTOTAL COSTOS DIRECTOS</b>					<b>\$13.799.925,08</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>				<b>19,79%</b>	<b>\$2.731.005,17</b>
<b>IMPREVISTOS</b>				<b>3,00%</b>	<b>\$413.997,75</b>
<b>UTILIDAD</b>				<b>5,00%</b>	<b>\$689.996,25</b>
<b>IVA 16% SOBRE UTILIDAD</b>				<b>16,00%</b>	<b>\$110.399,40</b>
<b>TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS</b>					<b>\$17.745.323,66</b>
<b>TOTAL MAS INCREMENTO IPC 4,58% 2021</b>					<b>\$18.558.059,48</b>

Fuente: Cálculo realizado por la CGR con información suministrada por la entidad

**Tabla No. 8 KM 4+470 15 MT**

ITEM	DESCRIPCION	UND	CANTIDADES	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>				
1,1	LOCALIZACION Y REPLANTEO	KM	0,015	\$2.769.507,00	\$41.542,61
<b>2</b>	<b>EXPLANACIONES</b>				
2,7	CONFORMACIÓN DE CALZADA EXISTENTE Y CUNETEO	M2	114,70	\$6.673,00	\$765.370,41

<b>3</b>	<b>II. AFIRMADOS, SUBBASES Y BASES</b>				
3,1	SUB-BASE GRANULAR	M3	25,08	\$130.672,00	\$3.277.253,76
3,2	BASE GRANULAR	M3	17,10	\$149.733,00	\$2.560.434,30
3,3	GEOTEXTIL PARA SEPARACIÓN DE SUELOS DE SUBRASANTE Y CAPAS GRANULARES (TIPO BX-40 O	M2	114,00	\$4.818,00	\$549.252,00
<b>4</b>	<b>III. PAVIMENTOS ASFÁLTICOS</b>				
4,1	RIEGO DE IMPRIMACIÓN	M2	114,00	\$2.248,00	\$256.272,00
4,2	MEZCLA ASFALTICA EN CALIENTE MDC-2	M3	11,40	\$557.000,00	\$6.349.800,00
<b>SUBTOTAL COSTOS DIRECTOS</b>					<b>\$13.799.925,08</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>				<b>19,79%</b>	<b>\$2.731.005,17</b>
<b>IMPREVISTOS</b>				<b>3,00%</b>	<b>\$413.997,75</b>
<b>UTILIDAD</b>				<b>5,00%</b>	<b>\$689.996,25</b>
<b>IVA 16% SOBRE UTILIDAD</b>				<b>16,00%</b>	<b>\$110.399,40</b>
<b>TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS</b>					<b>\$17.745.323,66</b>
<b>TOTAL MAS INCREMENTO IPC 4,58% 2021</b>					<b>\$18.558.059,48</b>

Fuente: Cálculo realizado por la CGR con información suministrada por la entidad

**Tabla No.9 - KM 0+910 6 MT**

ITEM	DESCRIPCION	UND	CANTIDADES	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>				
1,1	LOCALIZACION Y REPLANTEO	KM	0,006	\$2.769.507,00	\$16.617,04
<b>2</b>	<b>EXPLANACIONES</b>				
2,6	MEJORAMIENTO DE LA SUBRASANTE + (CAJEO)	M3	13,68	\$84.404,00	\$1.154.646,72
2,7	CONFORMACIÓN DE CALZADA EXISTENTE Y CUNETEO	M2	45,88	\$6.673,00	\$306.148,16
<b>3</b>	<b>II. AFIRMADOS, SUBBASES Y BASES</b>				
3,1	SUB-BASE GRANULAR	M3	7,30	\$130.672,00	\$953.382,91
3,2	BASE GRANULAR	M3	9,12	\$149.733,00	\$1.365.564,96
3,3	GEOTEXTIL PARA SEPARACIÓN DE SUELOS DE SUBRASANTE Y CAPAS GRANULARES (TIPO BX-40 O	M2	45,60	\$4.818,00	\$219.700,80
<b>4</b>	<b>III. PAVIMENTOS ASFÁLTICOS</b>				
4,1	RIEGO DE IMPRIMACIÓN	M2	45,60	\$2.248,00	\$102.508,80
4,2	MEZCLA ASFALTICA EN CALIENTE MDC-2	M3	4,56	\$557.000,00	\$2.539.920,00
<b>SUBTOTAL COSTOS DIRECTOS</b>					<b>\$6.658.489,40</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>				<b>19,79%</b>	<b>\$1.317.715,05</b>
<b>IMPREVISTOS</b>				<b>3,00%</b>	<b>\$199.754,68</b>
<b>UTILIDAD</b>				<b>5,00%</b>	<b>\$332.924,47</b>
<b>IVA 16% SOBRE UTILIDAD</b>				<b>16,00%</b>	<b>\$53.267,92</b>
<b>TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS</b>					<b>\$8.562.151,52</b>
<b>TOTAL MAS INCREMENTO IPC 4,58% 2021</b>					<b>\$8.954.298,06</b>

Fuente: Cálculo realizado por la CGR con información suministrada por la entidad

A continuación, se presenta la tabla con el consolidado total de todos los tramos afectados y cuantificados, para el presunto detrimento evidenciado en el proyecto vial.

**Tabla No. 10 - TOTAL ACUMULADOS POR TRAMOS**

<b>K6 + 650</b>	
TOTAL MAS INCREMENTO IPC 4,58% 2021	\$ 2.561.169.148,78
<b>K4+860</b>	
TOTAL MAS INCREMENTO IPC 4,58% 2021	\$ 18.558.059,48
<b>K4+47</b>	
TOTAL MAS INCREMENTO IPC 4,58% 2021	\$ 18.558.059,48
<b>K0+910</b>	
TOTAL MAS INCREMENTO IPC 4,58% 2021	\$ 8.954.298,06
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>\$ 2.607.239.565,80</b>

Fuente: Cálculo realizado por la CGR con información suministrada por la entidad

ENTerritorio dio a conocer la trazabilidad referente al tramo Km6+650 con una longitud de 1,5 km<sup>35</sup> el cual fue afectado por el mal manejo de los lixiviados de un basurero que se encontraba al hombro del talud sobre la vía. Esto provocó el volcamiento de la vía por la inestabilidad del suelo producto de la contaminación de los mismos. Adicionalmente, en otros tramos se evidencia un deterioro anticipado por efecto de la geología del terreno, lo cual obedece a deficiencias en el diseño.

Ahora bien, en lo que respecta los presuntos hechos que configuran el posible daño fiscal, consideramos que efectivamente estamos frente a una indebida gestión fiscal y de planeación, aunado al débil control ejercido por la interventoría y de la entidad supervisora, que, en ejercicio de sus obligaciones contractuales y funciones legales, permitieron mediante su aprobación, que la ejecución del contrato se desarrollara sobre la estructuración deficiente de los diseños, sin prever los ajustes que se requerían sobre los mismos, para evitar posibles afectaciones futuras sobre la calidad de la obra, que finalizara con la No Operabilidad o funcionalidad del proyecto, configurando así, un quebrantamiento a los principios de eficiencia, eficacia y economía, y por consiguiente configurando un daño patrimonial, resultado de los daños registrados, que pudieron ser previsibles ante una debida planeación, desarrollo de estudios y estructuración de los diseños.

Las situaciones antes evidenciadas se presentan por deficiencias en la supervisión oportuna y eficaz en la ejecución del proyecto, en el uso de los recursos empleados para la ejecución del contrato, debido a acciones inoportunas en la gestión y control por parte de FONADE<sup>36</sup>, hoy ENTERRITORIO, donde se evidencian falencias en planeación inicial del proyecto al momento de realizar los estudios de prefactibilidad del mismo y de aprobar los diseños entregados por el Ejército, adicionalmente, se configuran riesgos relacionados por efectividad y eficacia por cuanto las acciones tomadas en el ámbito técnico, administrativo y jurídico por parte de FONADE, hoy ENTERRITORIO en pro de tomar acciones para

<sup>35</sup> Comunicados trazabilidad tramo afectado informe final de interventoría planadas – Gaitana del 20 de marzo de 2015 – 31 de diciembre 2016.

<sup>36</sup> Actas de comité operativo Número 2 del 27 de Febrero 2013 y el acta número 26 del 12 Octubre 2015



subsanan las posibles contra indicaciones del botadero no fueron medidas eficaces y radicales ante las consecuencias que podrían afectar los lixiviados.

Estamos frente a una indebida gestión fiscal y de planeación, aunado al débil control ejercido por la interventoría y de la entidad supervisora, que, en ejercicio de sus obligaciones contractuales y funciones legales, permitieron mediante su aprobación, que la ejecución del contrato se desarrollara sobre la estructuración deficiente de los diseños, sin prever los ajustes que se requerían sobre los mismos, para evitar posibles afectaciones futuras sobre la calidad de la obra, que finalizara con la No Operabilidad o funcionalidad del proyecto, configurando así, un quebrantamiento a los principios de eficiencia, eficacia y economía

Finalmente, en función del control fiscal que ejerce la CGR, y aplicando el marco normativo que rige la debida gestión fiscal, en procura de la eficiente inversión de los recursos públicos de cara al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, se resalta, que la responsabilidad de las partes intervinientes en el contrato estatal, y a partir de la esencia de este, se debe, además de ejecutar plenamente las condiciones contractuales y las especificaciones técnicas, así como el presupuesto asignado, y en un plazo determinado, garantizar su utilidad y funcionalidad, de acuerdo con la necesidad que dio origen al objeto y finalidad contractual.

Debido a lo anterior, se genera un presunto detrimento al patrimonio público en cuantía de dos mil seiscientos siete millones doscientos treinta y nueve mil quinientos sesenta y cinco pesos con ochenta centavos (**\$ 2.607.239.565,80**)<sup>37</sup> correspondiente al valor cuantificado por la CGR, por concepto del valor total de las obras civiles ejecutadas y que como se señala previamente presentan deficiencia de calidad, constructivas y obras no funcionales que no cumple con la finalidad para la cual fueron contratadas, por lo que se configura un presunto daño, conforme con los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000, artículos 3 y 126 del decreto 403 de 2020, donde en la definición de daño patrimonial al estado, que conlleva a una gestión antieconómica, contraviniendo también los principios de la contratación pública en especial el principio de economía que es correlativo con el principio de planeación consagrados en la ley 80 de 1993 artículo 25, también contraviniendo el numeral 1 del artículo 34 de la ley 734 de 2002 Código único disciplinario artículo donde se consagran los deberes de todo servidores público.

El anterior hallazgo se presenta con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Anexos imágenes de los tramos afectados visita de obra CGR 20 de octubre 2011:

---

<sup>37</sup> Remitirse Tabla No. 10 - Total Acumulados por Tramos, página 71



TRAMOS KM  
6+ 650  
1.6 KM



TRAMOS KM  
6+ 650  
1.6 KM



.....  
TRAMOS KM  
6+ 650  
1.6 KM



**TRAMO KM 4  
+ 860**



**TRAMO KM 4  
+ 860**



.....  
**TRAMO KM 4  
+ 470**



**TRAMO KM 4  
+ 470**



**TRAMO KM 0  
+ 910**



**TRAMO KM 4  
+ 470**

**Hallazgo No. 4 Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. Cuantía \$889.517.955,62. Gestión de recursos y planeación del contrato de obra No.2150186.**

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

El principio de planeación tiene fundamento y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, e implica que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme con las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público, aspectos que subyacen involucrados en todo contrato estatal, cuyo trasunto está en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y en la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. De ahí que, según la reiterada jurisprudencia, la ausencia de dicho principio ataca directamente la esencia misma del interés público, generando consecuencias no solo para el logro del objeto contractual, sino también para el interés general y para el patrimonio público.

El Consejo de Estado respecto al principio de planeación manifestó que “*El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden*”<sup>38</sup>

De igual manera el Consejo de Estado indicó que “*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: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (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; (iv) los costos, valores y alternativas que, a*

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Exp. No. 21489 de 2012.

*precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.”<sup>39</sup>*

Ley 80 de 1993

ARTICULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMIA. En virtud de este principio:

*3 o. “Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados”.*

*4o. “Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”.*

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

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

*Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos Artículos 1 al 33.*

Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública “ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.”  
*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad*

---

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Exp. No. 14287 de 2006.

estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal”.

**ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato. Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

*PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.*

*PARÁGRAFO 4o. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7o de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.*

*La Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Disciplinario Único el cual se establece los principios y disposiciones regulatorias del derecho disciplinario.*

*Ley 610 de 2000 por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías en sus artículos 3 y 6. “Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.” “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007”.*

*Ley 439 de 1998 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. “ARTÍCULO 6.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades*



*administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.”*

El Decreto 403 2020 Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, establece que:

*(...) Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

*a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*

*b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*

*(...)*

*d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.*

*(...)*

*i) Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.*

*(...)*

*n) Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.*

ARTÍCULO 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "ARTÍCULO 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo (...)."

Contrato de obra No. 2150186 del 02 de febrero de 2015 cuyo objeto es: “CONSTRUCCIÓN DE ESTADIO DE FÚTBOL EN EL MUNICIPIO DE BARANOA – DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO”, derivado del Convenio Interadministrativo No.212017 entre Fonade y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Contrato de interventoría 2150546 cuyo objeto es: “EJECUTAR FABRICAS N°1 DE INTERVENTORÍA DE OBRA Y DISEÑOS Y ESTUDIOS TÉCNICOS REQUERIDOS POR FONADE EN EL DESARROLLO DE SUS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA”.

Manual de la actividad precontractual, contractual y postcontractual de derecho privado de FONADE MDI720 Versión 740.

## **SITUACIONES ENCONTRADAS**

A. En el análisis de la documentación suministrada por Enterritorio correspondiente al contrato de obra No. 2150186 del 02 de febrero de 2015 cuyo objeto es: “CONSTRUCCIÓN DE ESTADIO DE FÚTBOL EN EL MUNICIPIO DE BARANOA – DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO”, derivado del Convenio Interadministrativo No.212017 entre Fonade y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se evidencian falencias de planeación en la estructuración de los estudios y diseños, presupuesto y plazo de ejecución para el cumplimiento del contrato, el cual presenta cambio del alcance contractual<sup>41</sup>, modificaciones presupuestales, prórrogas y suspensiones que superan hasta 3 veces el plazo inicial del contrato.

En el documento de estudios previos se especifica: “(...) *La gerencia del convenio Fonade suministro los estudios y diseños para la construcción de las obras requeridas para la ejecución del proyecto (...)*”, también establece “(...) *el contratista deberá realizar lo necesario y suficiente en orden a revisar, analizar, estudiar, validar, modificar y/o complementar los estudios y diseños que FONADE entregue para la ejecución de las obras (...)*”, donde se puede evidenciar falta a la Ley 80 de 1993, Artículo 26º.- Numeral 3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

Es así que el Contrato presentó cambio de alcance contractual debido a que en la Etapa 1 (Verificación técnica) se determinó que el valor total de proyecto aumentó en un 244,9% pasando de \$2.361.890.685,00 a \$5.784.290.653,00, lo que generó que el proyecto se

---

<sup>40</sup> Manual vigente a la fecha de suscripción del contrato (9 de noviembre de 2012 hasta marzo 5 de 2015)

<sup>41</sup> Oficio No. 20165021230521 aprobación de cambio de alcance del proyecto por parte de DPS.

dividiera en 5 Fases, asignando al contrato en ejecución la construcción de la Fase I y la Fase IV (*Movimiento de tierras, total cancha sin franja perimetral de 5,00 m., drenaje cancha y cerramiento e incluir la adecuación de zonas de circulación planteadas en la Fase V, incluso en el área de la franja de 5 metros alrededor de la cancha (únicamente ítems 18.04 y NP107)*)<sup>42</sup>, obras que para ser desarrolladas y de acuerdo con los informes de interventoría avalados por la supervisión se debieron adicionar recursos por valor de \$1.180.944.853,00<sup>43</sup> correspondientes al 50% del valor inicial del contrato, con el fin de incluir obras de protección no previstas inicialmente.

En las cantidades presentadas en el Acta de Entrega y recibo Final de la obra, se registran algunos ítems en los cuales no hay claridad y/o presentan mayores cantidades con respecto a los ítems que los anteceden, la entidad en su respuesta dio justificación a algunos ítems cuantificados por la CGR en la observación inicial remitida a la entidad, por lo cual se desvirtuaron los siguientes ítems: 2.03 – 2.04 – 16.03 – NP4 y fue modificada la cuantía del ítem 2.05 como se observa a continuación junto con los demás ítems que son objeto del presunto detrimento en la ejecución de esta obra.

**Tabla 11. ÍTEM 2.05**

<b>Ítem:</b>		2,05			
<b>Descripción de la Actividad:</b>		Relleno con material proveniente de la excavación, extendida y compactación e=0,15m			
<b>Und. de medida</b>	<b>Cantidad Cancelada</b>	<b>Cant. Real</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Precio Unitario</b>	<b>Total, presunto Detrimento</b>
M3	3.520,00	1.657,25	1.862,75	\$ 13.110,00	\$ 24.420.652,50

Fuente: Cálculo realizado por la CGR con información suministrada por ENTerritorio Cifras expresadas en pesos

Las cantidades de este ítem deben coincidir con las cantidades del ítem 2,03 (1.657,25 m3) considerando un % de compactación no justifica el incremento por casi el doble de la cantidad excavada para rellenos.

**Tabla 12. ÍTEM 2.09**

<b>Ítem:</b>		2,09			
<b>Descripción de la Actividad:</b>		Retiro de sobrantes a mano			
<b>Und. de medida</b>	<b>Cantidad Cancelada</b>	<b>Cant. Real</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Precio Unitario</b>	<b>Total, presunto Detrimento</b>
M3	1.602,25	0	1602,25	\$ 14.156,00	\$ 22.681.451,00

Fuente: Cálculo realizado por la CGR con información suministrada por ENTerritorio Cifras expresadas en pesos

<sup>42</sup> Informe interventoría 08 de marzo de 2016

<sup>43</sup> Acta de adición al contrato de obra de fecha 30/03/2016

El material proveniente de la excavación para redes del ítem 2,03 (1.657,25 m3) fue utilizado para rellenos en el ítem 2,05 (relleno con material proveniente de excavación), por lo tanto, se mantiene la cuantificación del ítem 2.09.

**Tabla 13. ÍTEM NP3**

<b>Ítem:</b>		NP3			
<b>Descripción de la Actividad:</b>		Excavación mecánica para implante			
<b>Und. de medida</b>	<b>Cantidad Cancelada</b>	<b>Cant. Real</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Precio Unitario</b>	<b>Total, presunto Detrimiento</b>
M3	16.191,08	0	16191,08	\$ 20.848,00	<b>\$ 337.551.635,84</b>

Fuente: Cálculo realizado por la CGR con información suministrada por ENTerritorio Cifras expresadas en pesos

La entidad no suministro anexos, perfiles u otros soportes que permitan verificar los levantamientos topográficos y niveles del proyecto para cuantificar los volúmenes removidos en obra dada la gran cantidad ejecutada en el ítem, adicionalmente la memoria de cálculo suministrada no es completa para justificar el exagerado volumen del ítem para un proyecto de este tipo.

**Tabla 14. ÍTEM NP95**

<b>Ítem:</b>		NP95			
<b>Descripción de la Actividad:</b>		Cargue y retiro de material			
<b>Und. de medida</b>	<b>Cantidad Cancelada</b>	<b>Cantidad real</b>	<b>Precio unitario</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Total, presunto Detrimiento</b>
M3	12.622,14	1262,21 (10%)	18271	\$ 11.359,93	<b>\$ 207.557.281,03</b>

Fuente: Cálculo realizado por la CGR con información suministrada por ENTerritorio Cifras expresadas en pesos

La entidad no suministro los anexos correspondientes para la evaluación del ítem toda vez que las memorias de cálculo no contienen el soporte detallado para la verificación y en relación al volumen de retiro se presume que es el correspondiente al excavado en el ítem NP3 el cual hace parte del presenta hallazgo.

**Tabla 15. Sumatoria Tablas de Items del 1 al 4  
(Cifras expresadas en pesos)**

<b>SUBTOTAL</b>		<b>\$592.211.020,37</b>
<b>AIU</b>	<b>31,73%</b>	<b>\$187.908.556,76</b>
<b>TOTAL</b>		<b>\$780.119.577,13</b>

Fuente: Cálculo realizado por la CGR con información suministrada por ENTerritorio

B. En cuanto al Acta de Entrega del Proyecto al Municipio de Baranoa de fecha 19 de diciembre de 2016 en el numeral 5 especifica que la obra queda a cargo del Municipio el

cual debe garantizar la sostenibilidad social, económica, técnica y administrativa. Así mismo especifica los compromisos del Municipio: “(...) a) Formular el plan de sostenibilidad de la obra entregada, para garantizar el uso, administración, operación y mantenimiento de dicho activo en el largo plazo. c) La Administración Municipal se compromete a incluir en el Plan de Inversiones (POAI) del municipio, los rubros presupuestales que sean necesarios para garantizar la sostenibilidad de la obra y bienes entregados de acuerdo al Plan de Mantenimiento Anual. k) La Administración Municipal se compromete a realizar las gestiones pertinentes para conseguir los recursos necesarios para financiar la ejecución de la segunda etapa del estadio, que incluye la iluminación y las graderías, según los diseños entregados. l) La Administración Municipal se compromete a ejecutar las obras necesarias para estabilizar el talud ubicado en el costado oriental, garantizando que este no afecte la obra entregada con la presente acta hasta tanto dicho sector sea intervenido con la ejecución de las obras de la segunda etapa, que serán construidas por el Municipio de Baranoa<sup>44</sup>.

De acuerdo con la visita técnica realizada al proyecto construcción de estadio de fútbol en el municipio de Baranoa se pudo evidenciar que los compromisos por parte de la administración municipal no se les ha dado cumplimiento, como se registra en el informe presentado por la CGR de fecha 21 de octubre de 2021, informa que: “(...) La primera impresión es que, además de que la vía vehicular de acceso se encuentra sin pavimentar, la cancha está estado de abandono, y, amenazando ruina algunos de sus componentes, como el cerramiento perimetral. Al momento de la visita, se puede apreciar que la obra se encuentra totalmente abandonada, a pesar de la obligación legal y constitucional, de velar -la administración municipal-, por su mantenimiento, cuidado y preservación. Cinco (5) años después de su entrega y recepción, no se le han realizado más inversiones (de ninguna naturaleza), a pesar de los múltiples compromisos adquiridos por los actores adscritos con este propósito. Esta observación tiene clara connotación fiscal y disciplinaria (...)”<sup>45</sup>

En la visita realizada, se pudo observar el grado de deterioro que han sufrido los elementos de la obra, se evidenciaron las afectaciones debido al paso de los años, al normal uso y al deterioro avanzando por la falta de mantenimiento, como es el caso del cerramiento en malla eslabonada, elementos que al no haberseles realizado el respectivo mantenimiento se deterioraron ocasionando que a tan solo cinco (5) años de su entrega, se debe realizar el reemplazo total.

A continuación, relaciono los ítems de cerramiento:

---

<sup>44</sup> Acta de entrega de proyecto al Municipio de Baranoa.

<sup>45</sup> Visita técnica realizada por la CGR el 21 de octubre de 2021.

**Tabla 16. ÍTEMS CERRAMIENTO**

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNID	CANT EJEJ.	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
16.09	Cerramiento H=2.0 m, en malla eslabonada o malla plástica, calibre 10, diámetro 2" (hueco) con postes en tubo galvanizado 2", cal. 16, con tapa. Incluye platina ½"X1/8" (pisa-poste) y ángulo 1"X1/8" inferior y superior con anticorrosivo y esmalte.	ML	463,2	\$ 103.839,00	\$ 48.098.225,00
16.10	Cerramiento H=4.0 m, en malla eslabonada o malla plástica, calibre 10, diámetro 2" (hueco) con postes en tubo galvanizado 2", cal. 16, con tapa. Incluye platina ½"X1/8" (pisa-poste) y ángulo 1"X1/8" inferior y superior con anticorrosivo y esmalte.	ML	20	\$ 192.302,00	\$ 3.846.040,00
16.11	Puerta P-1 de acceso vehicular 4.0X2.6 m, en malla eslabonada o malla plástica, calibre 10, diámetro 2" (hueco) con postes en tubo galvanizado 2", cal. 16, con tapa. Incluye platina ½"X1/8" (pisa-poste) y ángulo 1"X1/8" inferior y superior con anticorrosivo y esmalte.	UN	1	\$ 847.431,00	\$ 847.431,00
16.12	Puerta P-2 de acceso peatonal 2.0X2.6 m, en malla eslabonada o malla plástica, calibre 10, diámetro 2" (hueco) con postes en tubo galvanizado 2", cal. 16, con tapa. Incluye platina ½"X1/8" (pisa-poste) y ángulo 1"X1/8" inferior y superior con anticorrosivo y esmalte.	UN	1	\$ 424.765,00	\$ 424.765,00
	Valor costos directos				\$ 53.216.461,00
	Administración 24.73%				\$ 13.160.430,81
	Imprevistos 3%				\$ 1.596.493,83
	Utilidad 4%				\$ 2.128.658,44
	IVA, sobre Utilidad 16%				\$ 340.585,35
	Valor costos indirectos				\$ 17.226.168,43

<b>SUB TOTAL DETRIMENTO (ESTE VALOR HAY QUE TRAERLO A VALOR PRESENTE)</b>	<b>\$ 70.442.629,43</b>
---	-------------------------

Fuente: Cálculo realizado por la CGR con información suministrada por EnTerritorio  
 Cifras expresadas en pesos

Lo anterior, se constituye en un daño patrimonial al Estado (B), por valor de \$70.442.629.43.

A continuación, se resume el presunto detrimento (A) mayores cantidades + (B) deterioro por falta de mantenimiento:

**Tabla 17. TOTAL ACUMULADO (A)+(B)**  
 (Cifras expresadas en pesos)

DESCRIPCIÓN	VALOR	INCREMENTO IPC	VALOR TOTAL
A) Ítems que presentan mayores cantidades (2,03-2,04-2,05-2,09-16,03-NP3-NP4-NP95)	\$780.119.577,13	4,58%	\$815.849.053,76
B) Ítems que se deterioraron por falta de mantenimiento (16,09-16,10-16,11-16,12)	\$70.442.629,43	4,58%	\$73.668.901,86
<b>TOTAL PRESUNTO DETRIMENTO</b>			<b>\$889.517.955,62</b>

Fuente: Cálculo realizado por la CGR con información suministrada por EnTerritorio -

Se evidencia una gestión financiera y de planificación inadecuada, así como un débil control por parte de los interventores y supervisores, en el ejercicio de sus obligaciones contractuales y funciones legales, con su aprobación, se realizó la ejecución del contrato sin cumplir el alcance contratado. En el caso del ajuste en la etapa de verificación, se observa que condujo a la inoperatividad o falta de funcionalidad del proyecto, y por lo tanto la contratación viola los principios de eficiencia, efectividad y economía.

Finalmente, en función del control fiscal que ejerce la CGR, y aplicando el marco normativo que rige la debida gestión fiscal, en procura de la eficiente inversión de los recursos públicos de cara al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, se resalta, que la responsabilidad de las partes intervinientes en el contrato estatal, y a partir de la esencia de este, se debe, además de ejecutar plenamente las condiciones contractuales y las especificaciones técnicas, así como el presupuesto asignado, y en un plazo determinado, garantizar su utilidad y funcionalidad, de acuerdo con la necesidad que dio origen al objeto y finalidad contractual.

Las situaciones presentadas configuran riesgos relacionados por efectividad y eficacia en el uso de los recursos empleados para la ejecución del contrato, por lo que se evidencia presunto detrimento al patrimonio público en cuantía de ochocientos ochenta y nueve

millones quinientos diecisiete mil novecientos cincuenta y cinco pesos con sesenta y dos centavos **(\$889.517.955,62)** m/cte., correspondiente al valor cuantificado por la CGR y pagado al contratista de: valor total de las obras civiles ejecutas, y que como se señala previamente presentan aparentes mayores cantidades y posterior falta de mantenimiento por parte del Municipio, por lo que se configura un presunto daño, conforme con los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000, artículos 3 y 126 del decreto 403 de 2020, donde en la definición de daño patrimonial al estado, que conlleva a una gestión antieconómica, contraviniendo también los principios de la contratación pública en especial el principio de economía que es correlativo con el principio de planeación consagrados en la ley 80 de 1993 artículo 25, también contraviniendo presuntamente el numeral 1 del artículo 34 de la ley 734 de 2002 Código Único Disciplinario, artículo donde se consagran los deberes de todo servidor público.

El hallazgo se presenta con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

A continuación, se presenta en anexo correspondiente al registro fotográfico de la visita técnica fiscal realizada.

### **REGISTRO FOTOGRAFICO**

Fuente: Informe visita técnica CGR (21/10/2021)

**Foto No.1** Estado actual de la cancha (Grama sintética)







**Foto No.2** Estado actual de la cancha (Gramas sintética)



**Foto No.3** Estado actual de la cancha (Gramas sintética)



**Foto No.4** Estado actual de cunetas perimetrales



**Foto No.5** Cerramiento cancha



**Foto No.6** Estado de la estructura del cerramiento de la cancha



**Foto No.7** Estado de la estructura del cerramiento de la cancha



**Foto No.8** Malla eslabonada deteriorada por falta de mantenimiento



**Foto No.9** Estructura de cerramiento en alto estado de corrosión



**Foto No.10** Estado puerta de acceso al estadio.



**Foto No.11** Estado portería cancha



**Foto No.12** Cerramiento Cancha



**Foto No.13** Entrada al estadio



**Foto No.14** Estado cajas de inspección (cunetas)



**Foto No.15** Evidencia de falta de mantenimiento



**Foto No.16** Construcción de casas en el predio del estadio de futbol



**Foto No.17** Construcción de casas en el predio del estadio de futbol



**Foto No.18.** Estado de gaviones (Obras de protección)

## ANEXOS

### ANEXO 1- RELACIÓN DE HALLAZGOS

N° Hallazgo	Nombre Hallazgo	Connotación						
		A	D	F	Valor presunto daño (pesos)	P	IP	PAS
1	Ejecución Contratos 2162856 y 2162859 derivado del contrato Interadministrativo 215085	X	X				X	
2	Costo total del Proyecto Pavimentación Vía Planadas – Gaitania	X	X					
3	Calidad de obra proyecto Vía Planadas - Gaitania	X	X	X	\$2.607.239.565.80			
4	Gestión Recursos y Planeación contrato 2150186	X	X	X	\$889.517.955.62			
	<b>TOTAL</b>				\$3.496.757.521.42			

Cifras expresadas en pesos



## ANEXO 2- RELACIÓN DE CONTRATOS AUDITADOS EN LA ACTUACIÓN ESPECIAL

No Contrato	Contratista	Objeto	valor Inicial	Adición	Valor total
2150186	CONSORCIO FÚTBOL BARANOA ATLÁNTICO	CONSTRUCCIÓN DE ESTADIO DE FÚTBOL EN EL MUNICIPIO DE BARANOA - DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO	2.361.890.685	1.180.944.853	3.542.835.538
2150546	Interventoría	Fase 1, Intereventoría, para la preconstrucción y postconstrucción, construcción estadio de utbol del municipio de baranoa-Atlántico	141.666.453	118.763.104	260.429.557
2160851	Orlando Serrano Pedraza	Adecuación de la pista BMX CHALLENGER Antonio Roldán Betancurt, del Municipio de Medellín Antioquia	3.589.172.070		3.589.172.070
2160883	Consortio Parque BMX	Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para las obras de adecuación de la pista BMX CHALLENGER Antonio Roldan Betancurt del Municipio de Medellín - Antioquia	195.553.367		195.553.367

2140187	CONSORCIO SUMINISTRO A Y E	"CONTRATISTA SE OBLIGA CON FONADE A REALIZAR EL SUMINISTRO DE MATERIALES PÉTREOS, MEZCLAS ASFÁLTICAS Y EMULSIONES ASFÁLTICAS PARA LOS PROYECTOS DE LA PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA PLANADAS - GAITANIA Y LA REHABILITACIÓN DE LA AEROPISTA DEL MUNICIPIO DE PLANADAS, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, DE ACUERDO CON LA DESCRIPCIÓN, ESPECIFICACIONES Y DEMÁS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN LAS REGLAS DE PARTICIPACIÓN DEL OPC 184-2013, LA ADENDA NO.01, 6 LOS DOCUMENTOS E INFORMACIÓN TÉCNICA, SUMINISTRADA POR FONADE Y LA OFERTA PRESENTADA POR EL CONTRATISTA, TODO LO CUAL HACE PARTE INTEGRAL DEL CONTRATO. (...)"	8.675.287.520	1.980.150.523	10.655.438.043
---------	----------------------------------	---	---------------	---------------	----------------

2140661	CONSORCIO HV-NF	<p>"EL CONTRATISTA, OBLIGA CON FONADE A REALIZAR LAS "OBRAS DE ESTABILIZACIÓN, HIDRÁULICAS Y COMPLEMENTARIAS PARA LOS PROYECTOS: PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA ATACO - PLANADAS, SECTOR LA BRECHA; PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA PLANADAS - GAITANIA Y LA AEROPISTA PLANADAS EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA", DE ACUERDO CON LA DESCRIPCIÓN, ESPECIFICACIONES Y DEMÁS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN LAS REGLAS DE PARTICIPACIÓN, LA ADENDA NO.1 LOS DOCUMENTOS E INFORMACIÓN TÉCNICA SUMINISTRADA POR FONADE Y LA OFERTA PRESENTADA POR EL CONTRATISTA, TODO LO CUAL, HACE PARTE INTEGRAL DEL CONTRATO. (...)"</p>	11.820.338.408	4.953.540.557	16.773.878.965
---------	-----------------	---	----------------	---------------	----------------

2151192	MAQUINARIA Y TRANSPORTE LTDA MAQYTRANS LTDA	"EL CONTRATISTA SE OBLIGA CON FONADE A REALIZAR EL SUMINISTRO DE INSUMOS Y ELEMENTOS DE FERRETERÍA PARA LAS OBRAS DE LOS PROYECTOS DEL SUR DEL TOLIMA CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO.212042, DE ACUERDO CON LA DESCRIPCIÓN, ESPECIFICACIONES Y DEMÁS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN LAS REGLAS DE PARTICIPACIÓN DEL PROCESO DE SELECCIÓN OPC-011-2015, ADENDA (S) LOS DOCUMENTOS E INFORMACIÓN TÉCNICA SUMINISTRADA POR FONADE Y LA OFERTA PRESENTADA POR EL CONTRATISTA, TODO LO CUAL HACE PARTE INTEGRAL DEL CONTRATO (..)"	830.758.792		830.758.792
2131908	CONSORCIO INTERVENTORIA FONADE 007	FABRICA DE INTERVENTORÍA DE OBRA REQUERIDAS POR FONADE EN EL DESARROLLO DE SUS PROGRAMAS EN: INFRAESTRUCTURA DE EDIFICACIONES, INFRAESTRUCTURA VIAL, INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO BÁSICO Y AGUA POTABLE, INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA, SERVICIOS PÚBLICOS Y PROYECTOS ESPECIALES. FABRICA N° 1".	1.023.646.291	1.090.652.775	2.114.299.066
2140441	Consortio Vial Tolima	Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para el proyecto Planadas Gaitania	7.523.287.470	1.099.997.958	8.623.285.428

2141388	MEDIA COMMERCE PARTNERS SAS	El CONTRATISTA se obliga con FONADE a realizar la dotación, instalación y puesta en funcionamiento de la infraestructura técnica y provisión del servicio de conectividad de los Puntos Vive Digital Fase 1 en una segunda etapa, en el marco del plan vive digital del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones región 1, de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en las Reglas de Participación del Proceso OPC 093— 2014, adendas No 1 y 2, los documentos e información técnica suministrada por FONADE y la oferta presentada por EL CONTRATISTA, todo lo cual hace parte integral del contrato	21.371.222.737	11.152.900.971	32.524.123.708
2162859	UNION TEMPORAL FONADE FASE 3	OBJETO: Contratar la prestación de servicios de integradores para el mantenimiento preventivo, soporte y mesa de ayuda, diagnóstico y reposición, suministro, dotación de nuevas necesidades, promoción y apropiación a que haya lugar con la finalidad de mantener en óptimas condiciones de operación, funcionalidad y servicio la infraestructura instalada en los puntos vive digital. (Región 5).	32.846.440.061		32.846.440.061

2162856	UNION TEMPORAL FONADE FASE 3	OBJETO: Contratar la prestación de servicios de integradores para el mantenimiento preventivo, soporte y mesa de ayuda, diagnóstico y reposición, suministro, dotación de nuevas necesidades, promoción y apropiación a que haya lugar con la finalidad de mantener en óptimas condiciones de operación, funcionalidad y servicio la infraestructura instalada en los puntos vive digital. (Región 3).	30.442.791.496		30.442.791.496
---------	------------------------------------	--	----------------	--	----------------