




88111-

Bogotá D.C.,

Sistema de Gestión - OrfeoCpl  
ORIGEN INSTITUCIONES FINANCIERAS / DAVID JOSE VALENCIA CAMPO  
DESTINO MARIA ELIA ABUCHAIBE / FONADE  
ASUNTO ENTREGA INFORME DE AUDITORIA FINANCIERA AL FONDO FINANCIERO DE  
OBS

Doctora **2019EE0065408**   
MARIA ELIA ABUCHAIBE CORTÉS  
Gerente General  
Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE  
Calle 26 No 13 -19  
Bogotá D.C

Asunto: Entrega Informe de Auditoría Financiera al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, vigencia 2018

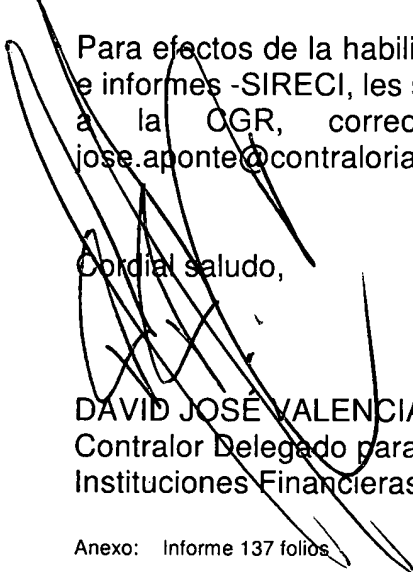
Respetada doctora Abuchaibe:

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría Financiera, para su conocimiento y fines pertinentes, remito el Informe de la auditoría que se adelantó al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (hoy ENTerritorio), vigencia 2018.

Con base en los resultados del proceso auditor, las Entidades deben elaborar un Plan de Mejoramiento consolidado sobre los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e informes -SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe a la OGR, correos electrónicos: [soporte\\_sireci@contraloria.gov.co](mailto:soporte_sireci@contraloria.gov.co) y [jose.aponte@contraloria.gov.co](mailto:jose.aponte@contraloria.gov.co).

Cordial saludo,

  
DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO  
Contralor Delegado para la Gestión Pública e  
Instituciones Financieras

Anexo: Informe 137 folios

Revisó: María Cristina Quintero Quintero- Directora de Vigilancia Fiscal  
Elaboró: Claudia García Rodríguez- Supervisor de Auditoría  
TRD-88111-077-162 Comunicaciones Oficiales



## INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

AL

FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE<sup>1</sup>

VIGENCIA 2018

~~SECRETARÍA~~ ~~EDGPIA~~ 1 2 de 2019  
Junio de 2019

---

<sup>1</sup> A partir del Decreto 495 del 20 de marzo de 2019 ENTerritorio

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor (e)

Ricardo Rodríguez Yee

Contralor Delegado para la Gestión Pública  
e Instituciones Financieras

David José Valencia Campo

Director de Vigilancia Fiscal

María Cristina Quintero Quintero

Supervisora

Claudia García Rodríguez

Equipo de Auditores

Líder

Fernando Marroquín Escobar

Integrantes del Equipo Auditor

Luisa Fernanda Miranda Soto  
Lilia Inés Acero Chaves  
Liliana del Carmen Díaz Domínguez  
Javier Enrique González Arias  
Germán Díaz Rodríguez  
Miguel Antonio Peña Carrillo  
Erwin Rojas Durán  
Álvaro José Cruz Araújo



## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
2. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	5
2.1 MARCOS DE REFERENCIA	6
2.2 RESPONSABILIDAD DE LA CGR	6
3. OPINIÓN CONTABLE	7
3.1 OPINIÓN ESTADOS CONTABLES - SIN SALVEDADES	7
4. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO	8
5. OPINIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2018	8
5.1 CONCEPTO PRESUPUESTAL: CON SALVEDADES	8
5.2. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN	8
6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA	9
7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS	9
8. RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	9
9. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	10
10. RELACIÓN DE HALLAZGOS	10
11. PLAN DE MEJORAMIENTO	10
ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS	11
ANEXO 2. ESTADOS FINANCIEROS	123
ANEXO 3. INSUMOS Y SOLICITUDES CIUDADANAS	127
ANEXO 4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	134
ANEXO 5. RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	137



Bogotá D.C.,

Doctora

**MARÍA ELIA ABUCHAIBE CORTÉS**

Gerente General

Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE

Calle 26 N° 13-19

Ciudad

Asunto: Informe Final Auditoría Financiera

Respetada doctora Abuchaibe,

La Contraloría General de la República (en adelante CGR), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría financiera al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (en adelante FONADE), por la vigencia 2018. Esta auditoría comprendió el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados, el Estado de Cambios en el Patrimonio, el Estado de Flujo de Efectivo y las notas a los estados financieros; así mismo, la información presupuestal.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por FONADE, como entidad responsable de la elaboración del Estado de Situación Financiera. El trabajo de la CGR está soportado en los papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - SICA de la CGR.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a FONADE dentro del desarrollo de la auditoría financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que emitiera su pronunciamiento.

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



## 1. INTRODUCCIÓN

### Objetivos

- Emitir opinión, sobre si los estados financieros para la vigencia 2018 están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera aplicable, si se encuentran libres de incorrecciones materiales ya sea por fraude o error.
- Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
- Evaluar la ejecución del presupuesto para la vigencia 2018 y emitir la opinión correspondiente.
- Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas financieros y presupuestales.
- Emitir fenecimiento o no, de la cuenta fiscal rendida por la vigencia 2018.
- Atender las solicitudes ciudadanas asignadas, incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal.
- Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2018, recursos para la participación ciudadana de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2018.

## 2. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

FONADE fue creado mediante Decreto 3068 del 16 de diciembre de 1968, como establecimiento público de orden nacional y por medio del Decreto 2168 del 30 de diciembre de 1992 se reestructura como empresa industrial y comercial del estado, de carácter financiero, adscrita al Departamento Nacional de Planeación. El Decreto 288 de 2004 modificó la estructura de FONADE y deja su vigilancia a cargo de la Superintendencia Financiera; posteriormente, en el 2008, mediante Decreto 2723 se adopta una nueva estructura.

FONADE, según sus estatutos<sup>2</sup>, tiene como objeto principal ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas.

FONADE es responsable de la preparación y presentación de los estados financieros y cifras presupuestales, de conformidad con el marco de información financiera aplicable en cada caso y del contenido de la información suministrada a

---

<sup>2</sup> Los estatutos de FONADE fueron aprobados a través del Acuerdo 03 del 10 de junio de 2004 y modificados por el Acuerdo 18, del 23 de enero de 2006, expedido por la Junta Directiva.



la CGR, así como del control interno que considere necesario para permitir que toda la información se encuentre libre de incorrección material, debida a fraude o error.

## 2.1 MARCOS DE REFERENCIA

### Contable

- Decreto 2420 de 2015 y sus modificatorios.
- Resolución No. 037 del 7 de febrero de 2017 y anexos de la Contaduría General de la Nación (CGN), por la cual se regula el Marco Conceptual para la Información Financiera y Normas de Información Financiera al Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público.
- Circular Externa 100 (Circular Básica Contable y Financiera) de 1995 de la Superintendencia Financiera de Colombia.
- Manual de Políticas Contables de FONADE, MAP-050, versión 4, adoptado mediante Acuerdo No. 238 del 29 de diciembre de 2016.

### Presupuestal

- Resolución No. 2416 del 12 de noviembre 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”*.
- Resolución No. 427 del 29 de diciembre de 2017, por la cual se liquida el presupuesto de FONADE para la vigencia 2018.
- Acuerdo No. 255 del 22 de diciembre de 2017, mediante el cual se aprueba el presupuesto para la vigencia 2018.
- Manual de Presupuesto de FONADE, MAP-002, versión 10, creado con el fin de determinar los lineamientos para el manejo presupuestal, las facultades y responsabilidades para la administración, elaboración, ejecución y control del presupuesto, adoptado mediante Acuerdo No. 159 del 27 de septiembre de 2013.

## 2.2 RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza auditoría financiera con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, de acuerdo con el artículo 268 constitucional, la CGR tiene la atribución de revisar y



fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario conforme a lo establecido en los artículos 10<sup>3</sup> y 49<sup>4</sup> de la Ley 42 de 1993.

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

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros están libres de incorrección material.

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

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

### 3. OPINIÓN CONTABLE

#### 3.1 OPINIÓN ESTADOS CONTABLES - SIN SALVEDADES

En opinión de la CGR, los estados financieros de FONADE **presentan razonablemente** en todos los aspectos significativos, la situación financiera a 31 de

---

<sup>3</sup> “El control financiero es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General”.

<sup>4</sup> La Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Excepcionalmente y de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la presente Ley, ejercerá control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial.



diciembre de 2018, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

#### **4. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO**

Aplicada la metodología establecida por la CGR para la evaluación del control interno financiero, FONADE obtuvo un concepto **EFICIENTE**, considerando que los controles establecidos por FONADE mitigan los riesgos identificados.

No obstante, a nivel presupuestal y dentro de la ejecución de los contratos referidos en el Anexo No. 1, se encontraron incorrecciones que afectaron la opinión presupuestal y que guardan relación con debilidades de supervisión en el control y seguimiento sobre el cumplimiento de las especificaciones técnicas y debilidades en línea de Gerencia de Proyectos, relacionadas con la entrega oportuna de resultados.

#### **5. OPINIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2018**

##### **5.1 CONCEPTO PRESUPUESTAL: CON SALVEDADES**

En nuestra opinión, el presupuesto de FONADE para la vigencia 2018 fue preparado y programado en todos los aspectos materiales de conformidad con el marco normativo aplicable. No obstante, en el presupuesto ejecutado y en la verificación de los bienes y servicios recibidos, registrados y pagados, se estableció detrimento patrimonial que supera la materialidad definida para el componente presupuestal, razón por la que la CGR emite concepto **CON SALVEDADES**

##### **5.2. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN**

En la evaluación de los bienes y/o servicios recibidos, producto de los contratos Nos. 2131644; 2130569 y 2151817 suscritos entre FONADE y otras entidades como el Departamento Administrativo para la Protección Social (en adelante DPS), el Departamento de Córdoba, el Municipio de Zipaquirá, el Fondo de Promoción Turística ( en adelante FONTUR) y un particular, respectivamente, se evidenció daño patrimonial en cuantía de \$6.685.830.361, por cuanto los recursos invertidos en los proyectos evaluados, a la fecha de la presente auditoría, no satisfacen la necesidad para la cual fueron destinados, éste valor supera la materialidad definida para el componente presupuestal.



## 6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en las opiniones contable y presupuestal, la CGR FENECE la Cuenta Fiscal de FONADE por la vigencia fiscal 2018, como se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla No. 1**  
**Fenecimiento de la Cuenta Fiscal - Vigencia 2018 FONADE**

<b>OPINIÓN CONTABLE</b>	<b>OPINIÓN PRESUPUESTAL</b>
Sin Salvedades	Con Salvedades
<b>FENECE</b>	

## 7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

En desarrollo del proceso auditor se atendieron once (11) solicitudes ciudadanas y seis (6) insumos, las conclusiones se presentan en el anexo No. 3.

## 8. RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En cumplimiento de las obligaciones de asignación de recursos que regulan la materia, establecidas en el artículo 2º de la Ley 1757 de 2015, en el presupuesto de gastos de FONADE se proyectó y aprobó la inclusión de una apropiación para la vigencia 2018, en el rubro 21190614- Gastos Administrativos – Otros – Promoción Institucional, por valor de \$30.000.000 de pesos, destinada a cubrir las diferentes actividades tendientes a promover la participación ciudadana.

FONADE contó con el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano 2018, que estuvo integrado por seis (6) componentes: Gestión del riesgo de corrupción; Estrategia de racionalización de trámites; Rendición de cuentas; Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano; Mecanismos de transparencia y acceso a la información; e, Iniciativas adicionales. Dentro de cada componente se formularon diversas actividades, dando cumplimiento a las estrategias de atención al ciudadano, participación ciudadana y rendición de cuentas, las cuales no requirieron de la utilización de los recursos del presupuesto de gastos del rubro anteriormente mencionado. Estos componentes fueron atendidos en desarrollo de las actividades de FONADE sin realizar inversión de recursos.

Como quiera que no se requirió la utilización de los recursos programados del rubro 21190614-Gastos Administrativos – Otros – Promoción, no hubo ejecución presupuestal.

El desarrollo de las actividades de los componentes mencionados se encuentra en el Anexo No. 4 del presente informe.

## 9. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Consultado el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas Informes – SIRECI y revisado el plan de mejoramiento consolidado, suscrito por FONADE, se identificaron cuarenta y seis (46) hallazgos de carácter financiero, con sus respectivas acciones de mejora, los cuales tenían fecha de cumplimiento a 31 de diciembre de 2018. Se evidenció que las acciones de mejora se implementaron en los términos establecidos y fueron efectivas en un 86,95%, dado que persisten debilidades en la supervisión de contratos, como quedó evidenciado en los hallazgos del presente informe.

## 10. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En la presente auditoría financiera se establecieron cinco (5) hallazgos de los cuales dos (2) tienen incidencia fiscal en cuantía de \$6.685.830.361 y los cinco (5) incidencia disciplinaria, y una (1) IP (Indagación Preliminar).

## 11. PLAN DE MEJORAMIENTO

FONADE debe elaborar un plan de mejoramiento con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del mismo. Para efectos de la habilitación en el SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la entidad a los correos electrónicos: [soporte@sireci@contraloria.gov.co](mailto:soporte@sireci@contraloria.gov.co) y [jose.aponte@contraloria.gov.co](mailto:jose.aponte@contraloria.gov.co).

Atentamente,

**DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO**  
Contralor Delegado para la Gestión Pública e  
Instituciones Financieras.

Aprobó: María Cristina Quintero Quintero - Directora de Vigilancia Fiscal  
Revisó: Claudia García Rodríguez - Supervisora.  
Elaboró: Equipo Auditor.  
Fernando Marroquín Escobar - Líder de Auditoría.  
Luisa Fernanda Miranda Soto.  
Lilía Inés Acero Cháves.  
Liliana del Carmen Díaz Domínguez.  
Javier Enrique González Arias.  
Germán Díaz Rodríguez.  
Miguel Antonio Peña Carrillo.  
Erwin Rojas Durán.  
Álvaro José Cruz Araújo.

Asesor Externo: Alberto Mejía Puentes

## ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría Financiera vigencia 2018, realizada a FONADE se determinaron cinco (5) hallazgos con incidencia Disciplinaria, de los cuales dos (2) tienen incidencia fiscal en cuantía de \$6.685.830.361 y uno (1) se remitirá para una Indagación Preliminar (IP), tal como se presenta a continuación:

### **HALLAZGO No. 01 Contrato Interadministrativo No. 2131644 y Contrato de Obra No. 578 – 2014: “Extensión de redes de alcantarillado sanitario en el municipio de Puerto Libertador – Córdoba (F y D)**

El artículo 209 de la Constitución Política 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”*.

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82 la responsabilidad de los interventores y en su artículo 84 las facultades y deberes de los supervisores e interventores: *“Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. Fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría. (...)*

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

El Manual de Gerencia de Proyectos<sup>5</sup> de FONADE 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.

---

<sup>5</sup> Consultar el manual de gerencia de proyectos identificado con el Código MM1001 versiones 01,02,03,04 y 04 A de fecha 30/12/2005,31/12/2010, 13/04/2011, 26/04/2013 y 20/02/2015 respectivamente

El convenio No 212017 de 2012 suscrito entre FONADE y el DPS, en su cláusula tercera definió, entre otras, las obligaciones del primero: *“Sin perjuicio de las demás obligaciones que por su naturaleza y por disposición legal le corresponden, en desarrollo del objeto del presente convenio FONADE cumplirá las siguientes:*

- 1. Prestar la asesoría y asistencia técnica necesaria para la estructuración, el desarrollo y ejecución de los proyectos.*
- 2. Desarrollar las actividades sociales, administrativas, técnicas, jurídicas y financieras para el cumplimiento del convenio<sup>6</sup>.*
- 3. Verificar la propiedad, uso y legalidad de los predios destinados para la ejecución de los estudios y diseños, con base en la información entregada por el DPS.*
- 4. Adelantar bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, los trámites precontractuales, contractuales, post-contractuales a que haya lugar para adelantar los procesos de selección y contratación de las personas naturales o jurídicas para ejecutar el objeto del convenio. (...).”*

Por otra parte, el manual de Interventoría MMI002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013<sup>7</sup> 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:

*“6.1.1 Obligaciones generales:*

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

<sup>6</sup> De acuerdo con el Manual de Presupuesto de FONADE MAP002, versión 10 de 2013, en su Artículo 27. Registro Presupuestal, señala: *“El registro presupuestal del compromiso es la imputación presupuestal que afecta definitivamente la aprobación existente, garantizando que este solo se utilizara para el fin solicitado y registrado.*

*Todo compromiso deberá contar con registro presupuestal para que los recursos no se vean desviados a ningún otro fin. Estos registros se deberá indicar claramente el valor y el tercero beneficiario de las prestaciones a que haya lugar.”*

*De igual manera en su artículo 31 señala: “Cuentas por pagar: Los compromisos y obligaciones pendientes de ejecución y pago a 31 de diciembre, deberán incluirse en el presupuesto del año siguiente como una cuenta por pagar.*

Por lo anterior se encuentra en FONADE una cuenta por pagar a 31 de diciembre de 2018 por valor \$914.512.014, con cargo al contrato 2131644.

<sup>7</sup> De igual manera consultar las versiones 07 A y 08 del 12 de junio de 2015

7. Mantener permanente comunicación con el contratista y con FONADE.
8. Evitar que se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.
9. Velar porque la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente.
10. Certificar el cumplimiento o no de las obligaciones del contratista acorde con la realidad de la ejecución contractual

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

FONADE y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Fondo de Inversiones para la Paz – DPS suscribieron el 26 de junio de 2012, el Convenio No. 212017; con el siguiente objeto: “FONADE se compromete con el Departamento para la Prosperidad Social a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por este”.

En cumplimiento del convenio anterior, FONADE suscribió el 10 de mayo de 2013 con el Departamento de Córdoba el Contrato Interadministrativo No. 2131644 mediante el cual “El departamento se obliga a ejecutar, bajo su responsabilidad, el proyecto denominado “Fase 1: extensión de redes de alcantarillado sanitario en el municipio de Puerto Libertador, Córdoba; Fase 2: extensión de redes de alcantarillado pluvial en el municipio de Puerto Libertador, Córdoba, de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración definitiva y los estudios y diseños suministrados por Fonade, lo cual hace parte integral del contrato interadministrativo.” el mencionado contrato, presenta la última novedad administrativa el 13 de julio de 2018, prórroga No. 8, en la que se establece como fecha de terminación el 30 de septiembre 2018.

El Contrato de Consultoría No 2141015, para adelantar la interventoría mediante acta de servicio No 502, suscrito en el 2014 con el Consorcio GC CA, determinó las obligaciones a cargo del contratista en los siguientes términos:

“CLAUSULA QUINTA- OBLIGACIONES DE LAS PARTES; 5.1. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: EL CONTRATISTA deberá cumplir las obligaciones propias de este contrato, las mencionadas en los diferentes apartes de las reglas de Participación del proceso de selección OCC-013-2014, que antecedió el proceso de contratación, sus anexos y formatos, los cuales hacen parte integral del presente contrato (...).”

En concordancia con lo anterior en el numeral 2.2 de los estudios previos para la selección del interventor, señala entre los objetivos los siguientes:

- *Hacer cumplir las metas contractuales.*
- *Asegurar las condiciones jurídicas del contrato.*
- *Hacer cumplir los diseños, estudios técnicos y especificaciones técnicas.*”

En virtud del contrato interadministrativo No. 2131644, la Secretaría de Infraestructura del departamento de Córdoba suscribió el 28 de agosto de 2014 con el Consorcio Alcantarillado PL 2014, el Contrato de Obra No. 578 - 2014 mediante el cual el Contratista se obliga a ejecutar la obra: *“Extensión de redes de alcantarillado sanitario en el municipio de Puerto Libertador Córdoba”*.

El valor del contrato se estableció en la suma de \$8.964.027.826, con una duración de 10 meses, contados a partir del 04 de noviembre de 2014, fecha en que se suscribió el acta de inicio.

De acuerdo con lo señalado en la cláusula quinta del Contrato de Obra No. 578 de 2014, sobre las obligaciones del contratista: numeral 1: *“Cumplir el objeto del contrato, ejecutando y entregando la obra contratada de acuerdo con los criterios de calidad exigibles, (...)”*, en el numeral 11: *“Ejecutar la obra tanto en calidad, cantidad, como en tiempo, con todos los equipos, maquinaria, herramientas, materiales y demás (...)”*; en el numeral 44: *“Toda actividad ejecutada que resulte, según el análisis de calidad, defectuosa o que no cumpla las normas de calidad requeridas para el proyecto, ya sea por causas de los insumos o de la mano de obra, deberán ser demolidos y reemplazados por el CONTRATISTA bajo su costo (...)”*.

En la Cláusula novena del contrato de obra, se pactó la forma de pago en los siguientes términos: *“EL DEPARTAMENTO la Entidad pagará el contrato celebrado de la siguiente manera a precios unitarios: 1) Un desembolso a título de Anticipo equivalente al 30% del valor del contrato, que deberá ser amortizado en su totalidad en los pagos de que tratan los numerales 2 y 3 de este acápite. 2) Pagos parciales mensuales según avance de obra hasta por el 90% del valor de la etapa de obra de conformidad con las actas de corte mensual e informes de Obra debidamente aprobados por la Interventoría. Descontando en todo caso el porcentaje de anticipo por amortizar. 3) El saldo correspondiente al 10% del valor total, se pagará una vez se haya liquidado el contrato previa suscripción del acta de recibo final de las obras a satisfacción y la entrega de los documentos señalados (...)”*.

En cumplimiento de la indicada cláusula, FONADE entregó al Contratista la suma de \$2.689.208.348 por concepto de anticipo, de los cuales se han amortizado \$2.298.448.565; además pago de cinco (5) actas parciales por una suma de \$5.363.046.652, como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro No 1. Pagos realizados al contratista**

ACTAS	ANTICIPO	VALOR FACTURADO	FECHA DE PAGO	COMPROBANTE DE EGRESO	AMORTIZACIÓN ANTICIPO	VALOR PAGADO	% PAGADO ACUMULADO
	2,689,208,348		19/12/2014	53426			
ACTA No. 1		2,594,737,573	2/3/2015	5591	778,421,272	1,816,316,301	28.95%
ACTA No. 2		1,305,296,381	8/4/2015	10532	391,588,914	913,707,467	14.56%
ACTA No. 3		1,659,876,726	4/5/2015	14097	497,963,018	1,161,913,708	18.52%
ACTA No. 4		1,665,069,371	3/9/2015	30178	499,520,811	1,165,548,560	18.58%
ACTA No. 5		436,515,165	24/6/2016	19062	130,954,550	305,560,616	4.87%
<b>TOTAL PAGADO</b>		<b>7,661,495,216</b>			<b>2,298,448,565</b>	<b>5,363,046,652</b>	
<b>VALOR PAGADO EN PORCENTAJE</b>							<b>85.47%</b>

Fuente: Contrato de Obra No. 578 de 2014  
 Elaboro: Equipo auditor CGR

El valor total facturado por el contratista ha sido la suma de \$ 7.661.495.216, del cual se han descontado \$2.298.448.565 por la amortización del anticipo; es decir, que el desembolso por las actas parciales realizado por FONADE al contratista es la suma \$5.363.046.652, tal como se muestra en el cuadro precedente.

Del total de los recursos invertidos por FONADE, en virtud del contrato de obra No. 578 – 2014, por el monto mencionado, y de acuerdo a la verificación del estado de construcción de la obra, la inversión refleja debilidades en la gerencia del proyecto a cargo de FONADE, para la finalización de la obra en perjuicio de la población objeto del proyecto del municipio de Puerto Libertador, por no contar con el funcionamiento del alcantarillado sanitario y además con problemas de salubridad y ambiental por el vertimiento de las aguas residuales o servidas en las calles y carreras de los barrios afectados, sin cumplir con la finalidad establecida en la justificación de la necesidad para la contratación de la obra y señalada en sus estudios previos<sup>8</sup>; debido a que el mismo no ha sido terminado, es preciso anotar que la ejecución del proyecto se encuentra paralizada desde el 29 de mayo 2015, es decir hace aproximadamente 4 años, de acuerdo con la justificación de las suspensiones debido a que: *“El municipio no ha solucionado el tema de entrega de servidumbres de predios donde se ejecutarán actividades de obra (...)”* y además porque *“(…) no se cuenta con la aprobación de los ajustes a los diseños iniciales.”*

En cuanto a la justificación de la suspensión del proyecto, es preciso señalar que la misma es producto de la falta de la totalidad de las servidumbres de los predios por

<sup>8</sup> Capítulo 1 de los Estudios Previos para la contratación de la Obra -DESCRIPCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD QUE LA ENTIDAD ESTATAL PRETENDE SATISFACER CON LA CONTRATACIÓN.: *“El Municipio de Puerto Libertador lugar de ejecución de las obras, cuenta con una baja cobertura de alcantarillado lo que ha incidido en las malas condiciones de salud pública y deterioro ambiental por vertimientos en las calles y corrientes urbanas. En la actualidad existen barrios que no poseen cobertura de alcantarillado sanitario, ocasionando un deterioro ambiental que incide directamente en la salud pública de sus habitantes, como consecuencia de ello se hace necesario la contratación y posterior ejecución del proyecto.”*





donde se encontraba el trazado inicial del alcantarillado para la debida culminación del mismo, lo cual fue ratificado en acta de visita realizada por la CGR con fecha del 26 de marzo de 2019, por la gobernación, así: “(...) las circunstancias que generaron la suspensión del contrato, se dieron cuando se pretendía ejecutar el tramo último llamado colector principal que recoge todas las aguas para llevarlo a la laguna de oxidación” y por el contratista de obra: “(...) al momento de intervenir y de intentar ingresar la maquinaria para la ejecución de dicho tramo, los propietarios de los predios no dieron permiso, aludiendo que ellos no habían hecho ningún tipo de negociación con la alcaldía y que tampoco habían dado ningún permiso de servidumbre”.

Lo anterior desconociendo por parte de la gobernación, sus obligaciones enmarcadas en el convenio Interadministrativo Derivado No 2131644 que en su Clausula Segunda señala: - Obligaciones de la entidad Territorial en ejecución del presente contrato: (...) 15. Garantizar a FONADE que los predios donde se realizaran las obras son propiedad de **LA ENTIDAD TERRITORIAL, y se encuentran libres de demandas, posesiones y/o embargos, hipotecas, servidumbres y/o cualquier otro gravamen o limitación que impida el desarrollo del proyecto objeto del contrato Interadministrativo. Será de exclusiva responsabilidad de LA ENTIDAD TERRITORIAL, cubrir los perjuicios que se irroguen por el incumplimiento de esta obligación (...)**. (Subrayas y negrillas fuera de texto original).

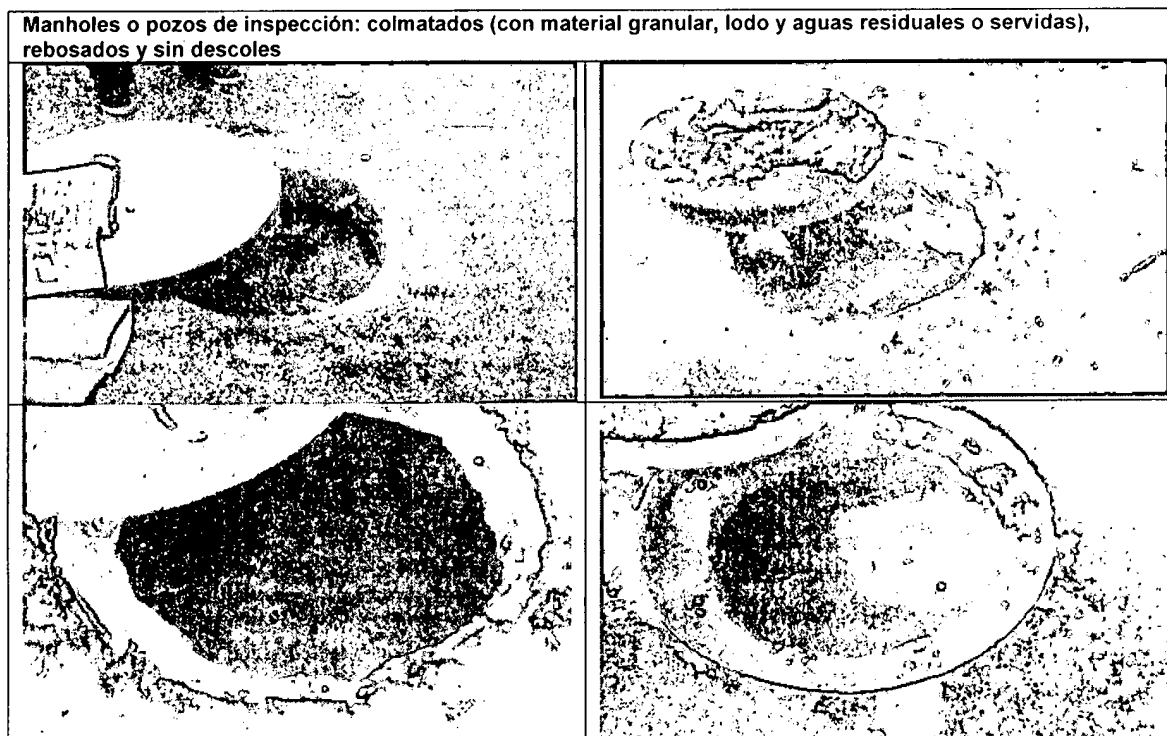
Por otra parte, con el fin de subsanar los temas antes mencionados, la gobernación manifestó lo siguiente: “Al día de hoy el tema ha sido superado, a partir de ya legalizadas las servidumbres, se hace necesario hacer un reajuste al diseño, en el cual por parte de la gobernación se encuentra en este proceso ultimando detalles de la revisión de este para ser presentado ante el Viceministerio de Aguas y Saneamiento Básico”. Por su parte, al respecto FONADE manifestó que: “(...) desde el inicio de la suspensión en el año 2015, se requirió a la gobernación la entrega de la legalización de los predios y por ende el reajuste del diseño del proyecto. En el año 2017 al haber agotado todas las instancias FONADE inició el presunto incumplimiento, hecho que fue superado hasta julio de 2018 y se seguía requiriendo a la gobernación por la entrega del reajuste al diseño. A la fecha y después de diversas mesas de trabajo realizadas entre FONADE y la gobernación, no ha sido posible la entrega del reajuste por parte de ellos”.

Una vez culminado el proceso de análisis, seguimiento y verificación en el sitio objeto de la visita, se encontró que la ejecución de la obra para la extensión del alcantarillado sanitario en el municipio de Puerto Libertador en el departamento de Córdoba, no está terminada, está suspendida, presenta tubería desinstalada, expuesta y en algunos tramos por donde fue instalada la tubería del alcantarillado sanitario presencia de aguas residuales o servidas por las calles y carreras de los barrios intervenidos, es preciso anotar que las mismas vierten en cuerpos de aguas; igualmente se evidenció que los manholes o pozos de inspección construidos, se encuentran colmatados, con presencia de material granular (45A – 130 – 132 – 135 – 150A – 226A – 240 – 248 – 257 – 259 – 269 – 371 – 374 – 349 – 442 – 445 – 451

- 503), algunos sin descoles (207 - 267 - 471) y otros con presencia de agua residual o rebosados (1 - 44 - 45 - 131 - 150 - 237 - 261 - 262 - 280 - 434 - 442 - 464) debido a que algunos usuarios se han conectado al alcantarillado sanitario en construcción. Así mismo, se encontraron manholes sellados por la comunidad (286 - 293) porque según versión de algunos residentes, estaban rebosados.

También se evidenció la no construcción de cajas de inspección y en algunas que fueron construidas se encuentran rebosadas.

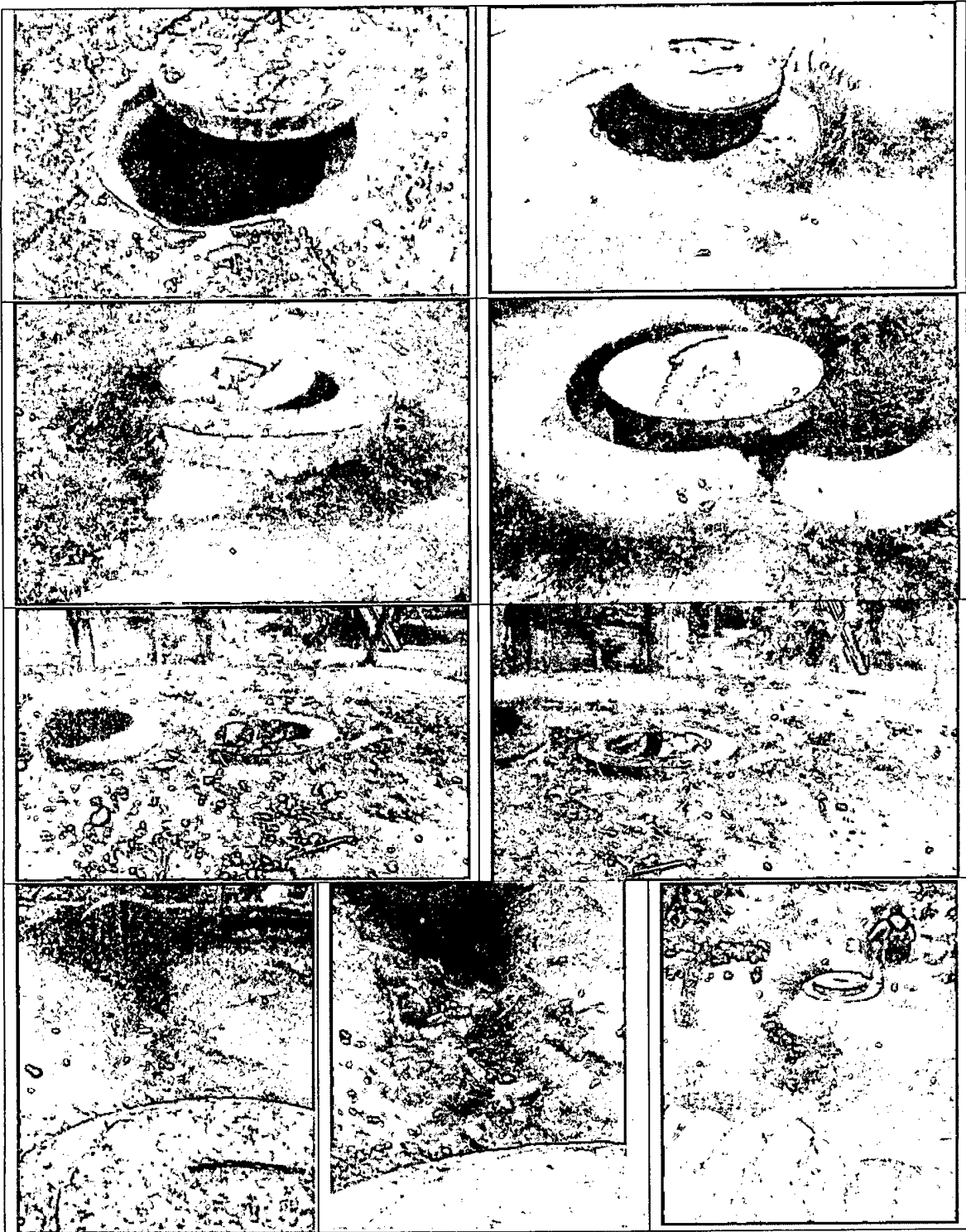
A continuación, se presenta en registro fotográfico lo observado respecto a los manholes y cajas de inspección que conforman el alcantarillado, en la visita realizada por el equipo auditor durante la semana del 26 al 29 de marzo de 2019<sup>9</sup> a las obras ejecutadas a través del Contrato de Obra No. 578 - 2014.

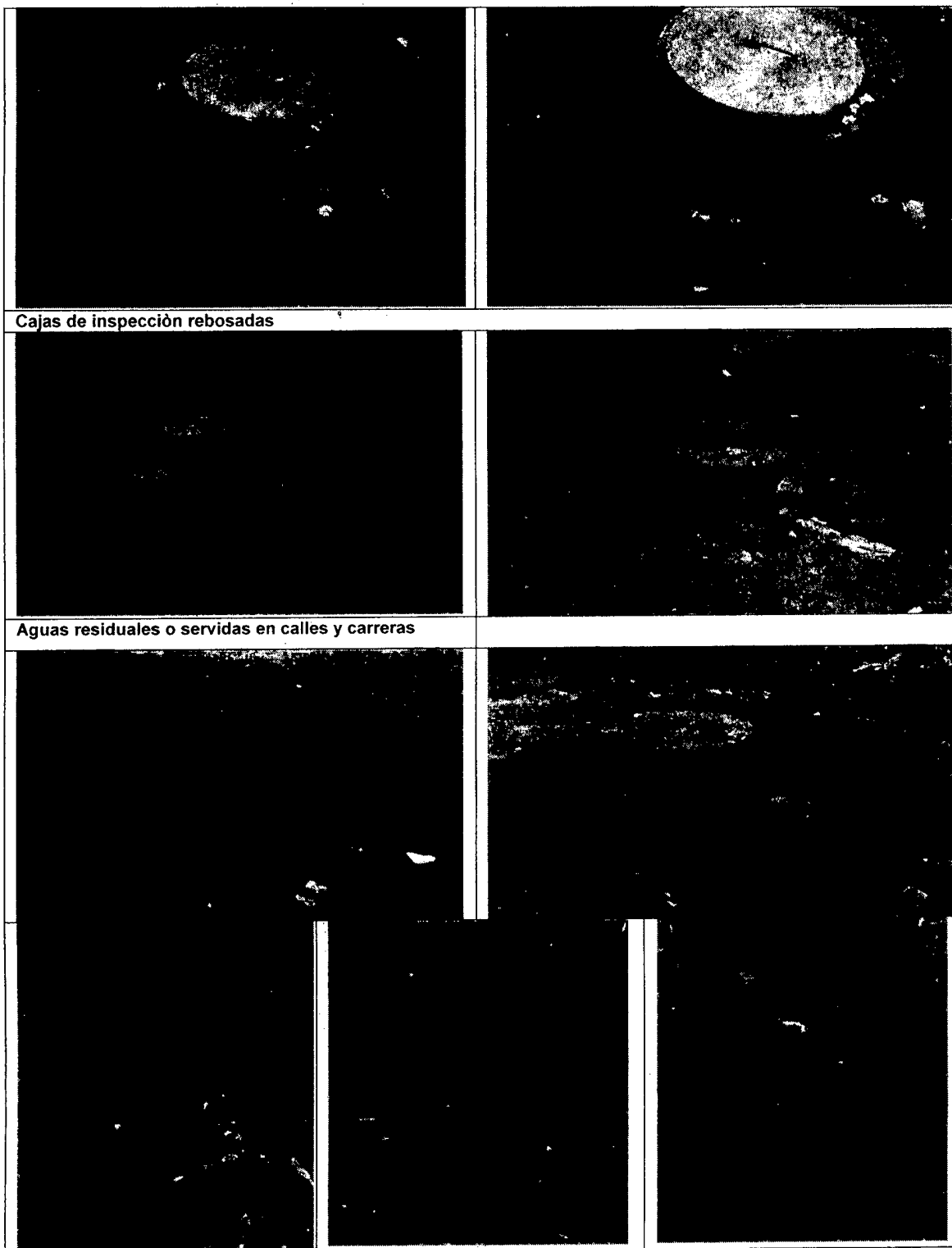


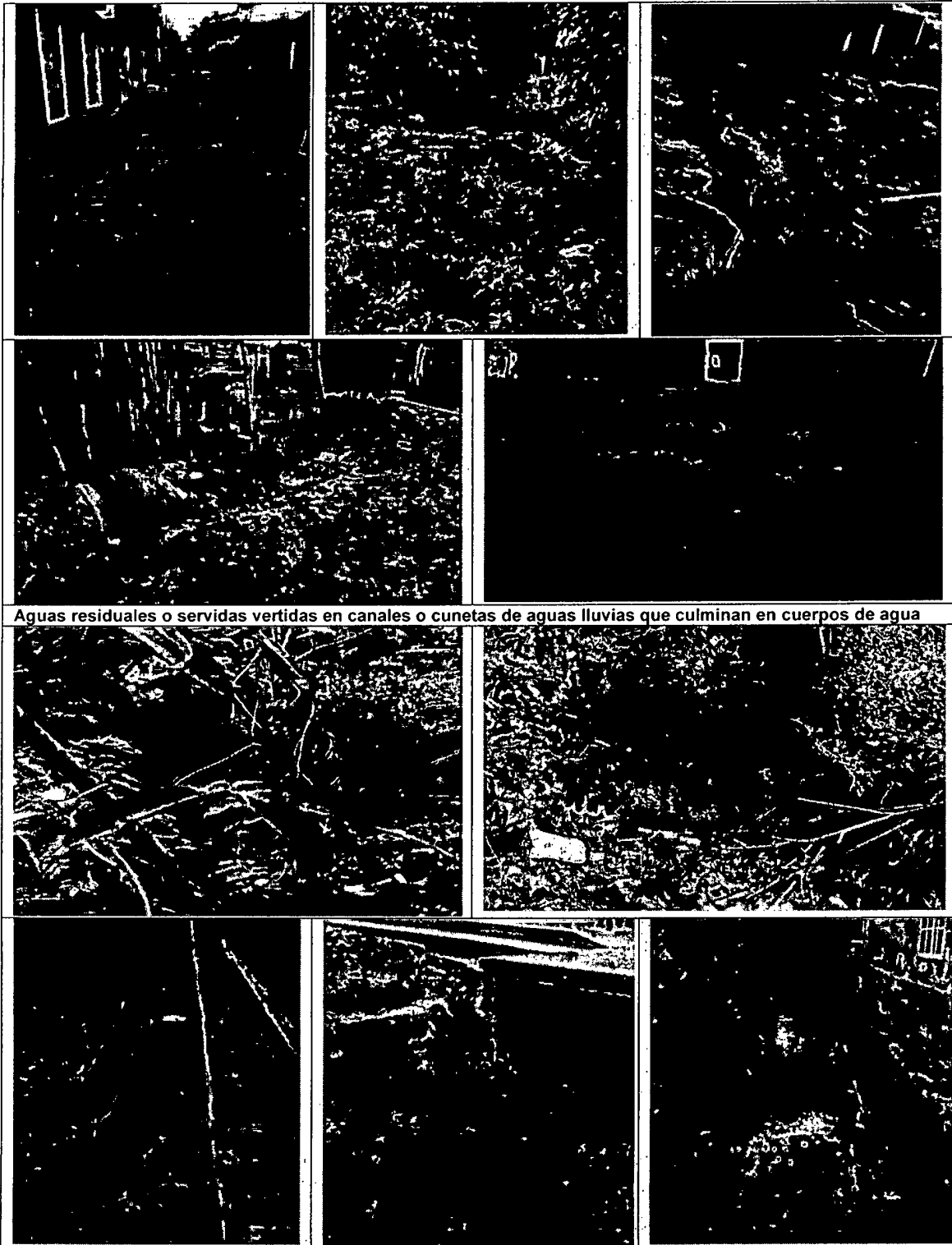
<sup>9</sup> En la visita se contó con el acompañamiento de funcionarias delegadas por parte de FONADE, de la Gobernación y de la Alcaldía.

En el sitio se realizó verificación de las obras ejecutadas, mediante inspección ocular y el uso de equipos y herramientas de medición, entre otras una cinta métrica de 20mt y flexómetro de 8mt; así mismo, se dejó registro fotográfico de ítems y tramos seleccionados que fueron ejecutados y el estado actual de la ejecución.



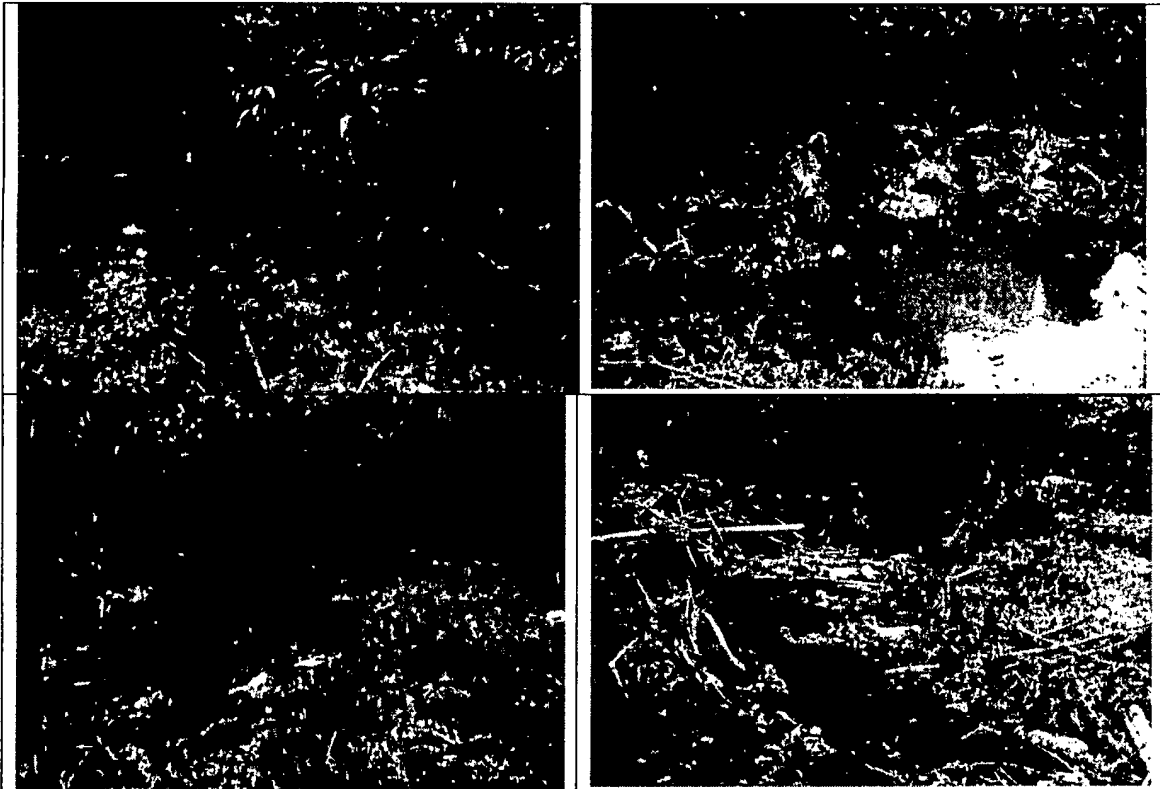




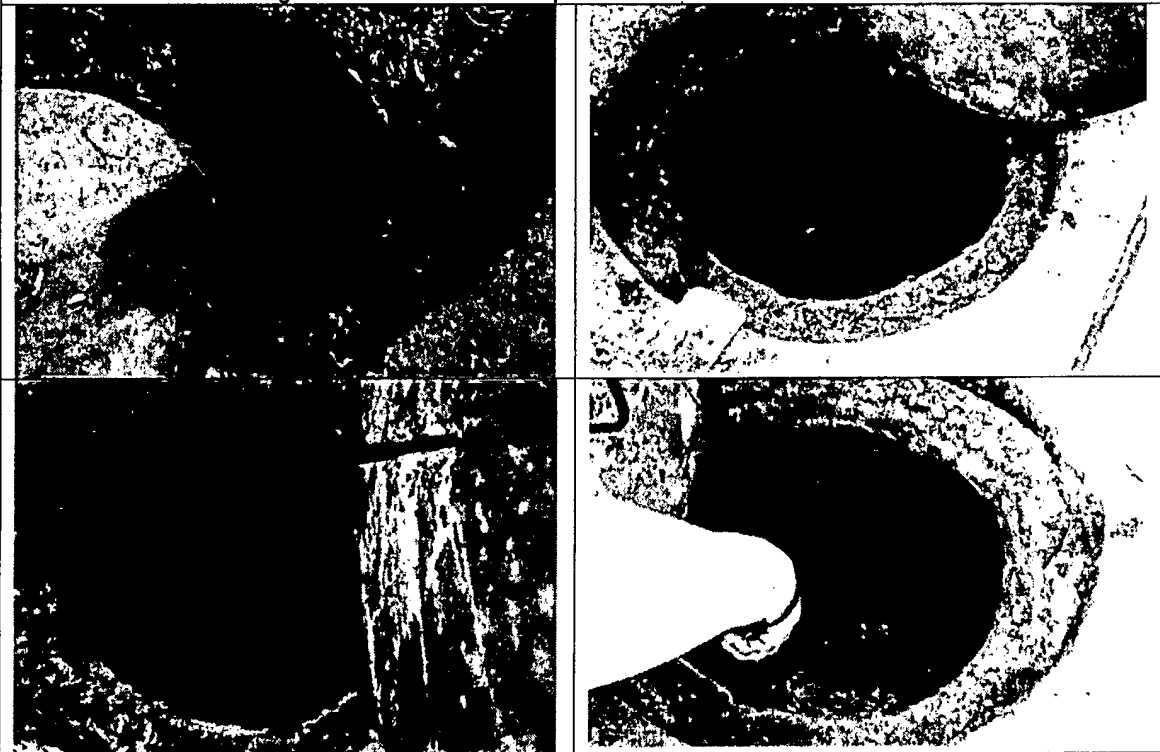


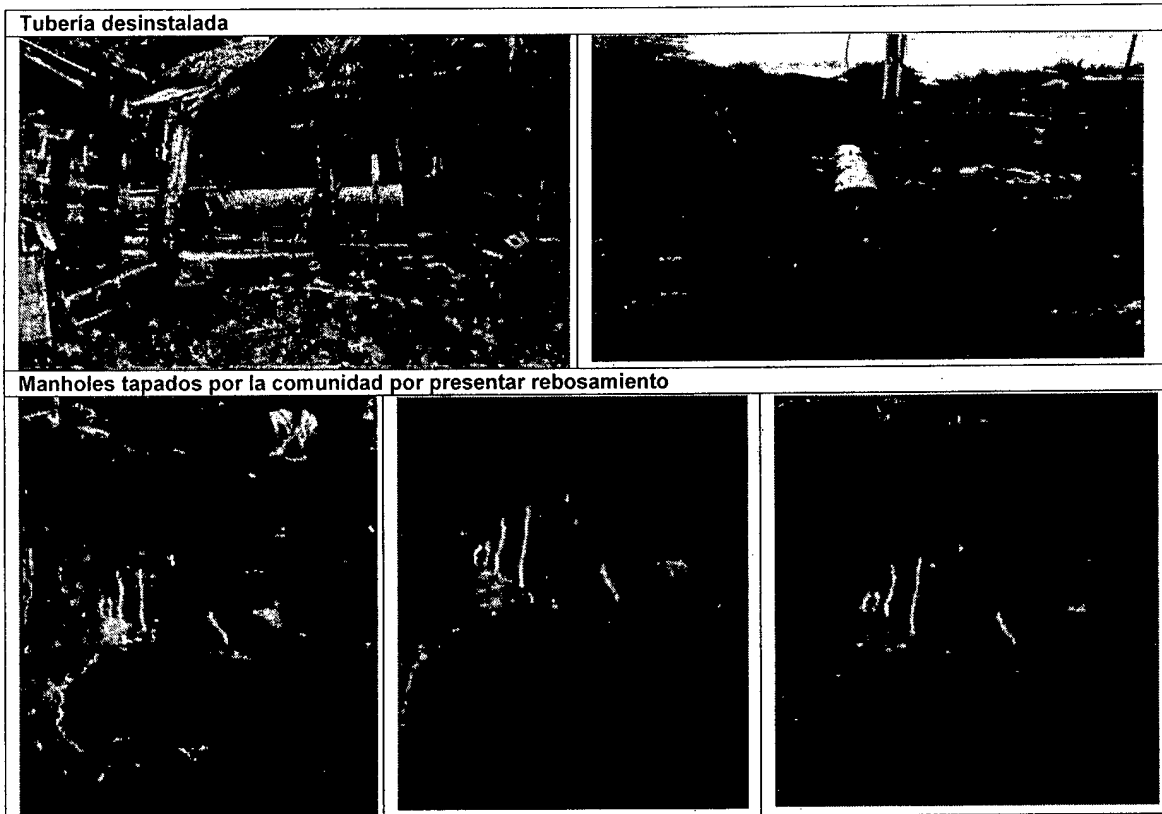
Aguas residuales o servidas vertidas en canales o cunetas de aguas lluvias que culminan en cuerpos de agua



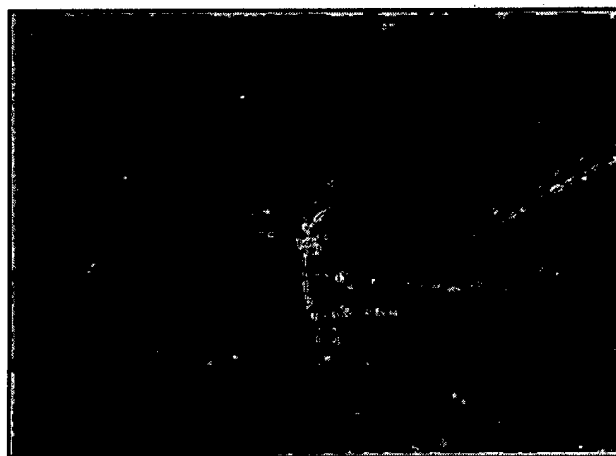


Manholes con lámina de aguas residuales o servidas por conexiones al sistema de alcantarillado sin terminar





Por otra parte, en visita se verificó que el emisario final del alcantarillado ejecutado en virtud del contrato No. 578 – 2014, no realiza el vertimiento a la planta de tratamiento de aguas residuales o servidas y posteriormente a la laguna de oxidación existente, porque el predio por donde se debía realizar la instalación de este tramo de tubería no contaba con servidumbre. En el siguiente plano se muestra la ubicación del emisario final y de la planta de tratamiento:



De conformidad con lo evidenciado en el sitio de la obra plasmado en el registro fotográfico y en el plano anterior, se encuentra que el sistema de alcantarillado no está en funcionamiento y ha generado problemas de salubridad y ambiental, es preciso señalar que el valor pagado por las actividades correspondientes al sistema de alcantarillado<sup>10</sup> en virtud del contrato de obra No. 578 – 2014 hasta el acta parcial No. 5 se muestra en el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 2. Pagos realizados por el sistema de alcantarillado**

	VALOR FACTURADO	AMORTIZACIÓN ANTICIPO	VALOR PAGADO
TOTAL PAGADO CONTRATO (ACUMULADO EN ACTAS - INCLUYE ANTICIPO)	7,661,495,216	2,298,448,565	5,363,046,651.50
VALOR PAGADO ITEMS PAVIMENTO RÍGIDO (3.2 - 3.3- 3.4 - 5.12)			451,476,840.20
<b>TOTAL PAGADO ALCANTARILLADO</b>			<b>4,911,569,811.30</b>

Fuente: Contrato de Obra No. 578 – 2014 y visita al sitio (realizada por CGR).  
Elaboró. Equipo Auditor CGR.

En la suma antes relacionada se encuentra el valor pagado por el pavimento rígido que fue por \$451.476.840,20. Como se evidencia en el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 3. Pagos realizados por pavimento rígido**

ITEM	DESCRIPCION	EJECUTADAS/PAGADAS ACTA PARCIAL DE OBRA No. 6 (28/04/2016)			
		UN	CANT.	VR. UNIT.	VR. TOTAL
<b>3</b>	<b>PAVIMENTO</b>				
3.2	Construcción pavimento rígido	M2	1665.1	121,498	202,306,319.80
3.3	Suministro y adecuación de subbase granular		999.06	62,470	62,411,278.20
3.4	Suministro y adecuación de base granular		666.04	78,616	52,361,400.64
<b>5.0</b>	<b>DOMICILIARIAS</b>				
5.12	Construcción pavimento rígido para domiciliarias	M2	170.59	121,498	20,726,343.82
	<b>VALOR COSTOS DIRECTOS</b>				<b>337,805,342.46</b>
	<b>COSTOS INDIRECTOS</b>				<b>113,671,497.74</b>
	<b>ADMINISTRACIÓN</b>		25.65%		86,647,070.34
	<b>IMPREVISTOS</b>		3%		10,134,160.27
	<b>UTILIDAD</b>		5%		16,890,267.12
	<b>IVA 16% SOBRE UTILIDAD</b>		0%		
	<b>VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS</b>				<b>451,476,840.20</b>

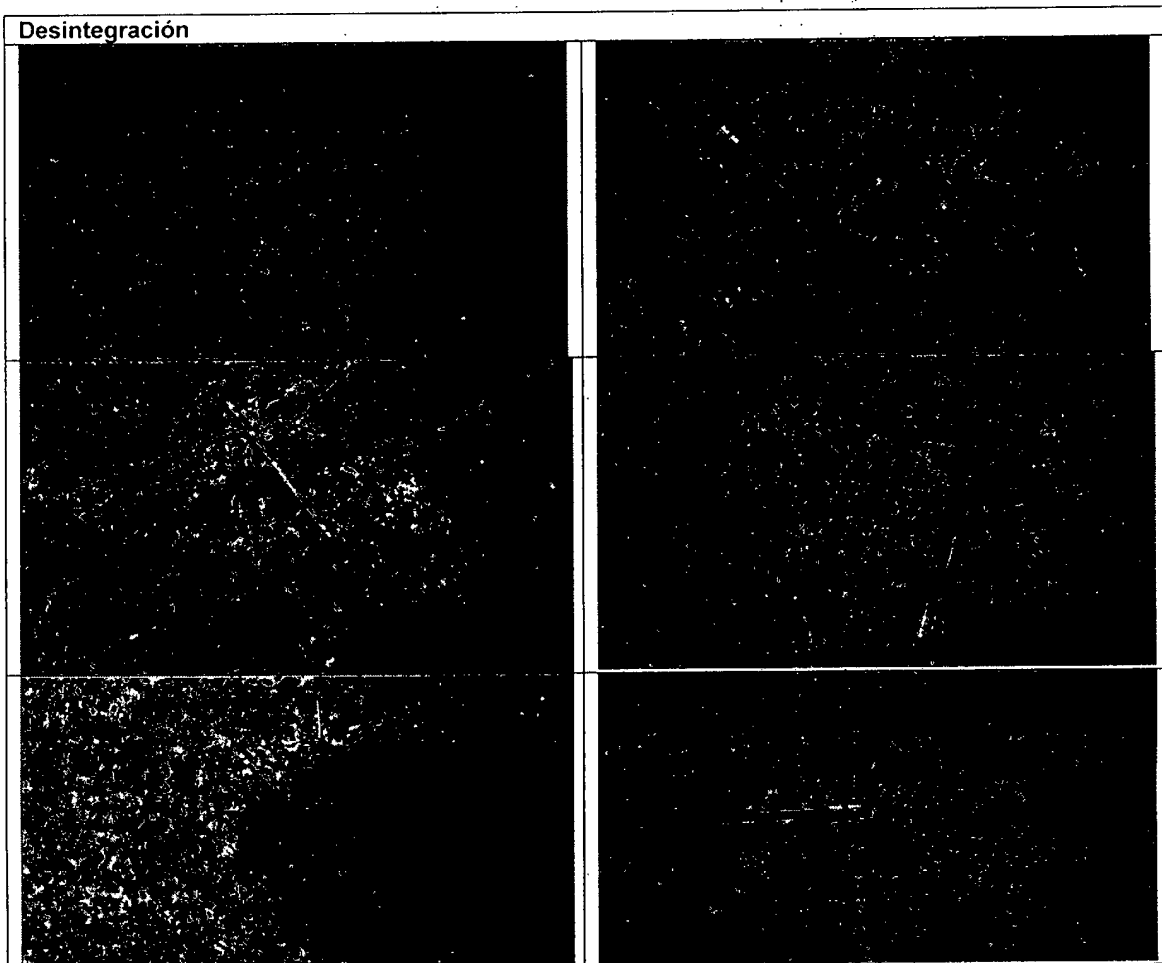
Fuente: Contrato de Obra No. 578 de 2014  
Elaboro: Equipo auditor CGR

<sup>10</sup> Se descuenta del valor total pagado, las actividades correspondientes a la ejecución de pavimento rígido para la tubería principal y domiciliaria.





Por otra parte, en la verificación selectiva de ítems físicamente existentes en el sitio de construcción de las obras durante la visita técnica de inspección realizada por la comisión auditora de la CGR, se encontró que algunos tramos del pavimento rígido construido en virtud del contrato de obra No. 578 – 2014, tanto en el trazado de la tubería como en las domiciliarias, después de su construcción presentan deficiente calidad<sup>11</sup> reflejado en desintegración progresiva de la superficie, baches, grietas longitudinales y transversales, tal como se muestra en el siguiente registro fotográfico:



<sup>11</sup> Capítulo 6 del Manual de Mantenimiento de Carreteras Inviás – 2016. Volumen 1 "Aspectos Informativos":

**6.4 CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LOS PAVIMENTOS**

(...) Algunos tipos de deterioros que evidencia la debilidad estructural de los pavimentos pueden ser detectados visualmente

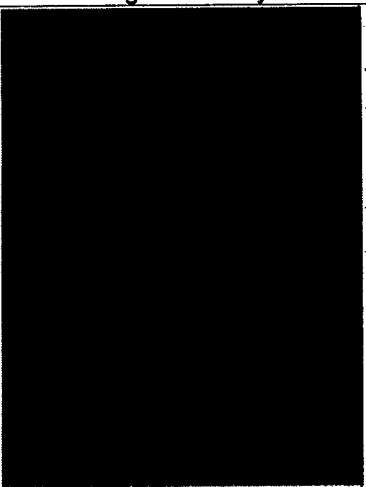
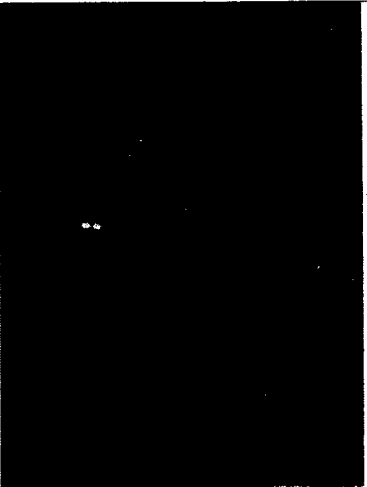
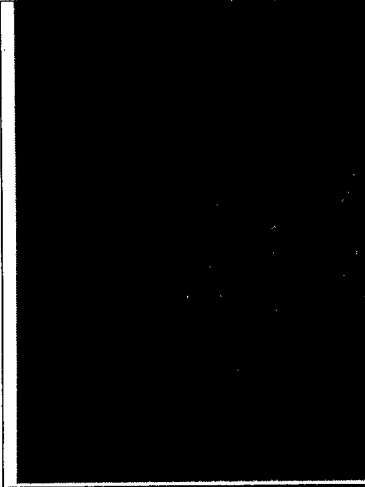
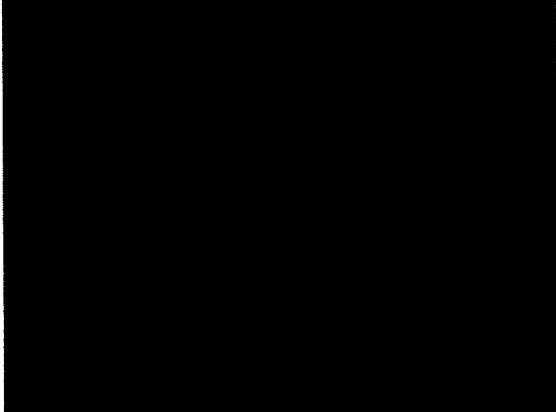

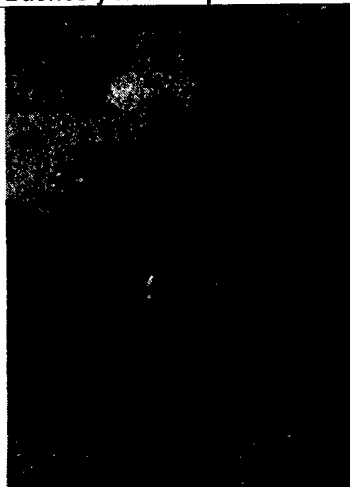
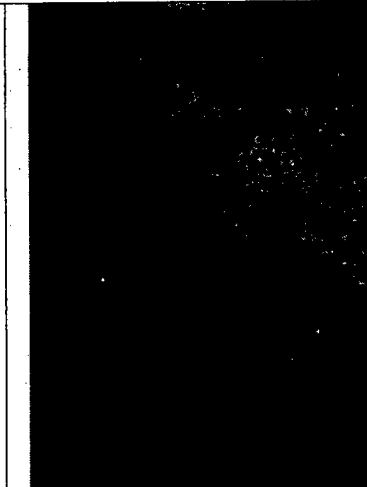
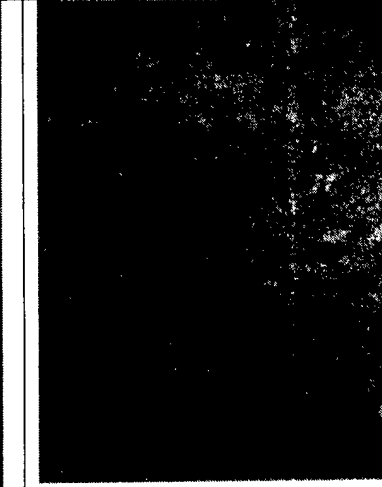
(...)

**6.5 CLASIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LOS DETERIOROS DE LAS CALZADAS PAVIMENTADAS**

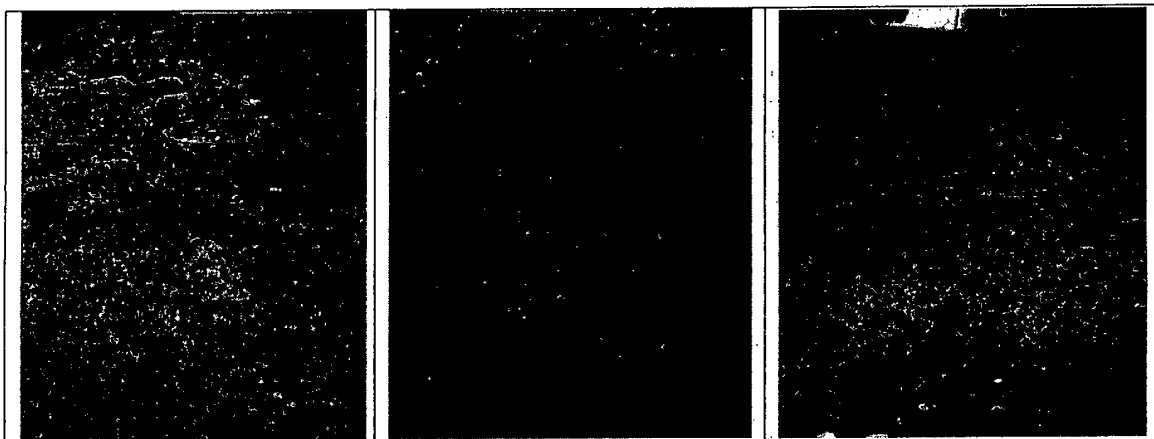
(...)

Generalmente, la manera de manifestarse los deterioros funcionales estructurales es diferente, razón por la cual la simple inspección visual brinda una idea aceptable en relación con la fuente del trastorno (...).

El inventario de los deterioros de un pavimento se puede adelantar visualmente (...).

Grietas longitudinales y transversales		
		
		
Baches y falta de pavimento		
		





El precio de las actividades o ítems correspondientes al pavimento rígido son los plasmados en el acta de recibo parcial y balance presupuestal No. 5 del 28 de abril de 2016, documento allegado por FONADE.

En el siguiente cuadro se determina el valor total de la obra con deficiencia en la calidad:

**Cuadro No. 4. Diferencia en calidad de obra**

ITEM	DESCRIPCION	EJECUTADAS/PAGADAS ACTA PARCIAL DE OBRA No. 6 (28/04/2016)				OBRA CON DEFICIENCIA EN CALIDAD	
		UN	CANT.	VR. UNIT.	VR. TOTAL	CANT.	VR. TOTAL
3	PAVIMENTO						
3.2	Construcción pavimento rígido	M2	1665.1	121,498	202,306,319.80	245.6	29,839,909
5.0	DOMICILIARIAS						
5.12	Construcción pavimento rígido para domiciliarias	M2	170.59	121,498	20,726,343.82	10.416	1,265,523
	VALOR COSTOS DIRECTOS				223,032,663.62		31,105,431.97
	COSTOS INDIRECTOS				75,050,491.31		10,466,977.86
	ADMINISTRACIÓN		25.65%		57,207,878.22		7,978,543.30
	IMPREVISTOS		3%		6,690,979.91		933,162.96
	UTILIDAD		5%		11,151,633.18		1,555,271.60
	IVA 16% SOBRE UTILIDAD		0%				
	VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS				298,083,154.93		
	VALOR TOTAL OBRA CON DEFICIENCIA EN CALIDAD						41,572,410

Fuente: Contrato de obra No. 578 – 2014 y visita al sitio (realizada por CGR).  
Elaboró. Equipo Auditor CGR

De conformidad con el cuadro anterior, se muestra la existencia de tramos de pavimento rígido con deficiencia en su calidad que tiene un costo de \$41.572.410, el cual su pago fue efectuado con recursos del presupuesto nacional con cargo al contrato interadministrativo No. 2131644.



Los hechos descritos evidencian que, el objeto contractual no se ha ejecutado en los términos y condiciones pactadas en el convenio interadministrativo No 2131644 para la construcción de la extensión del alcantarillado sanitario, razón por la cual los recursos desembolsados que fueron asignados con ocasión al señalado acuerdo contractual están invertidos en una obra que no está prestando ningún servicio a la comunidad. Así mismo, es preciso anotar que el plazo del contrato interadministrativo se encuentra finalizado, y la obra está suspendida, adicionalmente no hay certeza de la fecha de reinicio y posterior terminación de esta. Lo anterior ha generado un problema sanitario y ambiental en los barrios del municipio de Puerto Libertador beneficiados por el proyecto, como se evidencia en el registro fotográfico anterior, perdiéndose la oportunidad de la inversión social, lo cual debe primar en la ejecución de estos recursos.

Lo descrito evidencia la inobservancia de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos pactadas en el convenio suscrito con el DPS por deficiencias en la supervisión de este, y en lo referente al cumplimiento de determinados requisitos legales para su óptima ejecución. Lo anterior por la inobservancia de los principios de la administración pública, entre ellos el de economía, eficiencia y eficacia, y de la normatividad precitada.

Del análisis del soporte documental y la verificación en la visita al sitio de la obra, se observa inadecuada gestión de la interventoría y supervisión<sup>12</sup>, por falta de control y seguimiento sobre el cumplimiento de las especificaciones técnicas pactadas en el contrato de obra<sup>13</sup>, debido a que se validaron y suscribieron actas de recibo parcial y se aprobó en las mismas el pago de los ítems relacionados en el cuadro No. 4, sin que el contratista hubiera cumplido con la calidad pactada en el contrato.

<sup>12</sup> La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82 la Responsabilidad de los Supervisores y en el parágrafo 1 del artículo 84 sobre las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores, señala: "El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento."

<sup>13</sup> CAPÍTULO 7 "CONCRETOS Y MORTEROS", de las especificaciones técnicas que establecen los requisitos referentes a materiales, preparación, formaleas, transporte, colocación, fraguado, acabado y reparación de todo el concreto, especialmente los numerales 7.3 "Materiales", 7.13 "Tolerancias" y 7.14 "Acabados".  
CAPÍTULO 12 "OBRAS VARIAS", numeral 12.2 "ROTURA Y RECONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTOS, ANDENES Y SARDINELES", que establece: "(...). El pavimento construido deberá garantizarse contra deterioro, bien sea que éste se produzca por defectos en la compactación de rellenos, deficiencia de calidad de mezcla o defectos de su colocación y cilindrado o cualquier otra causa que incumpla con las especificaciones".

Los anteriores hechos, generan un daño al patrimonio público por valor de **\$4.953.142.221,30** en los términos establecidos en el artículo 6<sup>14</sup> de la Ley 610 de 2000, para los recursos provenientes del presupuesto nacional en virtud del convenio No. 2131644, resultado de la consolidación de la inversión realizada por \$4.911.569.811,30 que conllevó a una obra inconclusa, y por los pagos de ítems con deficiencias en calidad en cuantía de \$41.572.410.

El hallazgo también cuenta con una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84<sup>15</sup> de la Ley 1474 de 2011.

### **Respuesta de FONADE:**

*"En atención a su comunicado No. AG8 – 1 – 47 allegado a la Entidad el día 24 de abril de 2019, con relación a las observaciones No. 1 y 2 del **Contrato interadministrativo No. 2131644 del 10/05/2013, suscrito entre FONADE – Departamento de Córdoba, cuyo objeto es: "Fase 1: Extensión de redes de alcantarillado sanitario en el municipio de Puerto Libertador – Córdoba"**; me permito dar respuesta en los siguientes términos:*

**OBSERVACIÓN No. 01 Contrato Interadministrativo Derivado No. 2131644 del 10/05/2013, FONADE – Departamento de Córdoba – "Fase 1: Extensión de redes de alcantarillado sanitario en el municipio de Puerto Libertador – Córdoba" (F y D):**

*Frente a la observación de la auditoría de la CGR, respecto a que:*

*"(...) Del total de los recursos invertidos por FONADE, en virtud del contrato de obra No. 578 – 2014, por el monto mencionado, y de acuerdo a la verificación del estado de construcción de la obra, la inversión refleja incumplimiento del objeto contractual en perjuicio de la población objeto del mismo del municipio de Puerto Libertador, por no contar con el funcionamiento del alcantarillado sanitario y además con problemas de salubridad y ambiental por el vertimiento de las aguas residuales o servidas en las calles y carreras de los barrios afectados, sin cumplir con la finalidad establecida en la justificación de la necesidad para la contratación de la obra y señalada en sus*

---

<sup>14</sup> "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.

<sup>15</sup> "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."

estudios previos<sup>4</sup>; debido a que el mismo no ha sido terminado, **es preciso anotar que la ejecución del proyecto se encuentra paralizada desde el 29/05/2015**, es decir hace aproximadamente 4 años, de acuerdo con la justificación de las suspensiones debido a que: “El municipio no ha solucionado el tema de entrega de servidumbres de predios donde se ejecutarán actividades de obra (...)” y además porque “(...) no se cuenta con la aprobación de los ajustes a los diseños iniciales.” (...)” (Cursiva y negrilla fuera del texto original).

**RESPUESTA:** como quedó definido en el acta de auditoria suscrita por la CGR, Gobernación de Córdoba y FONADE (hoy ENTerritorio), a la fecha la legalización de las servidumbres de los predios que no permitieron la continuación de la obra en su momento, se encuentran debidamente legalizados, estando pendiente únicamente la actualización de los estudios y diseños por parte de la Gobernación de Córdoba ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que se radicó por parte de esta, el 10 de abril de 2019.

Es preciso aclarar que, en virtud del convenio No. 040 de 2012 – 212017 de gerencia de proyectos celebrado entre el Departamento para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la Paz, hoy Prosperidad Social, y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, hoy Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - ENTerritorio, cuyo objeto era “**FONADE se compromete con el DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** a adelantar la Gerencia integral de los Proyectos entregados por este”; en su cláusula segunda – OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, estipula que:

“(...) 3. Realizar las tareas de diagnóstico, focalización y viabilización de los proyectos de acuerdo con la documentación técnica, jurídica, financiera, económica y social proporcionada por el ente territorial. En los casos que se requiera, efectuar las visitas de diagnóstico y pertenencia del proyecto.

4. Proporcionar la información técnica necesaria por proyecto para la ejecución del objeto del convenio. (...)”. (Cursiva y negrilla fuera del texto original).

Así las cosas, mediante comunicado con Rad. FONADE No. 20124300430562 del 02/08/2012, Prosperidad Social hizo entrega de la documentación técnica, jurídica y económica del proyecto denominado: “Extensión de redes matrices y secundarias en el Municipio de Puerto Libertador —Córdoba (No. 2021)” de acuerdo con la estructuración conjunta realizada y remitida por el Municipio de Puerto Libertador, Córdoba y la Gobernación de Córdoba, quienes adjuntaron con la documentación del proyecto una certificación expedida por la Secretaría de Infraestructura del municipio de Puerto Libertador, donde se describe que las obras del proyecto se desarrollarían en espacio de uso público, entendiéndose que, para ese momento se contaba con la legalización de los predios de las servidumbres.

Con base en la documentación suministrada, FONADE hizo entrega de la estructuración final del proyecto a Prosperidad Social mediante comunicado Rad. FONADE No. 20132320062271 del 20/03/2013, la cual fue aprobada mediante comunicado Rad. FONADE No. 20134300189602 del 26/03/2013.

Por otra parte, es pertinente señalar que, en la apertura de la visita técnica de obra adelantada por la CGR, la cual se desarrolló los días 26, 27, 28 y 29 de marzo de 2019 al proyecto, la funcionaria de la Gobernación de (...) en su calidad de Secretaria de Infraestructura, (Se adjunta acta de la apertura de visita del 26/03/2019) manifestó que:

*"(...) de acuerdo a la información suministrada por el municipio de Puerto Libertador ((...) – Secretario de Infraestructura), existe un proceso en contra del secretario de infraestructura anterior, el señor (...), por falsedad en documento ante la certificación expedida el 26 de noviembre de 2012 en cuanto a que el proyecto extensión de redes matrices y secundarias en el municipio de Puerto Libertador se desarrollaría en especio de uso público; adjuntan copia de la denuncia. (...)" (Cursiva por fuera del texto original).*

Con ocasión de la novedad de no encentarse (SIC) legalizadas las servidumbres de algunos de los predios, por parte de la Entidad Territorial, FONADE (Hoy ENTerritorio) dio inicio al procedimiento de afectación de la garantía de cumplimiento a la Gobernación de Córdoba, y mediante comunicado Rad. No. 20175400283261 del 01/11/2017 (se anexa comunicado) se procedió a realizar la reclamación frente a la aseguradora, sin embargo, se dio por concluida una vez se entregó la documentación predial requerida el 13 de julio de 2018.

Posterior a la visita realizada por la Contraloría General de la Republica y con el objetivo de reiniciar el contrato de obra para la culminación del objeto contractual, se han llevado a cabo las siguientes gestiones y trámites por parte de la Gobernación de Córdoba y ENTerritorio:

- El 10 de abril de 2019, la Gobernación de Córdoba mediante comunicado No. 2019EER0040890 radicó ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el ajuste al proyecto "Extensión de redes matrices y secundarias en el Municipio de Puerto Libertador —Córdoba (No. 2021)", para su respectivo concepto de viabilidad; con la cual se podrá reiniciar labores para la conclusión del proyecto (Se adjunta comunicado radicado ante MinVivienda).
- El 10 de abril de 2019, se realizó reunión con la participación la Gobernación de Córdoba, contratista de obra y ENTerritorio, con el fin de implementar acciones preventivas y correctivas de acuerdo con las observaciones realizadas por la funcionaria de la CGR Ing. (...), en la visita efectuada en el mes de marzo al proyecto (Se adjunta acta de seguimiento del 10/04/2019), de acuerdo con el plan de trabajo adoptado:

*"(...) Se programó realizar una nueva visita de verificación a la obra del 22 de abril al 03 de mayo de 2019, en la cual participará activamente el contratista el cual asistirá acompañado por su equipo de trabajo: topógrafo, director y residente de la obra, adicionalmente asistirá personal técnico asignado por la Gobernación de Córdoba y FONADE, con el fin de dar claridad a los aspectos no conformes expresados por la visita técnica realizada por la CGR.*

*La Gobernación de Córdoba y el contratista manifestaron que se encuentran en disposición de adelantar las acciones correctivas a que haya lugar para garantizar la ejecución y funcionamiento de las obras existentes. (...)*

*Acorde lo anterior, se evidencia que tanto la Gobernación de Córdoba como ENTerritorio han adelantado las acciones correspondientes para propender con la continuación y la ejecución de la obra, al estar legalizados las servidumbres faltantes; además, haberse radicado para su aprobación el ajuste de los diseños del proyecto ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; aunado a lo anterior, en la actualidad se está realizando levantamiento topográfico para confirmar el estado de ejecución de la obra (cantidades y calidad de las mismas), y alcance requerido final para la terminación del proyecto.*

Frente a la observación de la auditoría de la CGR, respecto a que:

*“(...) Una vez culminado el proceso de análisis, seguimiento y verificación en el sitio objeto de la visita, se encontró que la ejecución de la obra para la extensión del alcantarillado sanitario en el municipio de Puerto Libertador en el departamento de Córdoba, **no está terminada, está suspendida**, presenta tubería desinstalada, expuesta y en algunos tramos por donde fue instalada la tubería del alcantarillado sanitario presencia de aguas residuales o servidas por las calles y carreras de los barrios intervenidos, es preciso anotar que las mismas vierten en cuerpos de aguas; igualmente se evidenció que los manholes o pozos de inspección construidos, se encuentran colmatados, con presencia de material granular (45A – 130 – 132 – 135 – 150A – 226A – 240 – 248 – 257 – 259 – 269 – 371 – 374 – 349 – 442 – 445 – 451 – 503), algunos sin descoles (207 – 267 – 471) y otros con presencia de agua residual o rebosados (1 – 44 – 45 – 131 – 150 – 237 – 261 – 262 – 280 – 434 – 442 – 464) debido a que algunos usuarios se han conectado al alcantarillado sanitario en construcción. Así mismo, se encontraron manholes sellados por la comunidad (286 – 293) porque según versión de algunos residentes, estaban rebosados.*

*También se evidenció la no construcción de cajas de inspección y en algunas que fueron construidas se encuentran rebosadas. (...)” (Cursiva y negrilla fuera del texto original).*

**RESPUESTA:** *Desde el pasado 22 de abril y hasta el 03 de mayo de 2019, el contratista de obra, Gobernación de Córdoba y ENTerritorio, adelantan labores de limpieza a la red de tubería sanitaria y pozos de inspección con el camión vector dispuesto por la Gobernación de Córdoba, con el objetivo de realizar el levantamiento topográfico de la totalidad de la red sanitaria construida y de igual manera verificar las inconsistencias halladas por la CGR. (Se adjunta informe parcial de las labores adelantadas del 22 al 26 de abril de 2019).*

*Por consiguiente, se tiene programada reunión de cierre producto de la visita adelantada con las partes involucradas para el 06 de mayo de 2019 en las instalaciones de la Gobernación de Córdoba, entre otras actividades, se tiene previsto la entrega por parte de la Gobernación de Córdoba y su contratista a ENTerritorio los siguientes documentos:*





- Planos récord de ejecución definitivos correspondientes al 85.47% reportando a la suspensión del proyecto, acorde con el levantamiento topográfico efectuado por las partes.
- Relación de las actividades necesarias por ejecutar para la terminación del proyecto, estas de acuerdo con el ajuste de los diseños por parte de la Gobernación de Córdoba y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Plan de acción propuesto por el contratista de obra y la Gobernación de Córdoba, para proceder con las reparaciones relacionadas con temas de calidad de obra de acuerdo con las observaciones de la CGR.

De igual manera, se realizará el seguimiento a los compromisos adquiridos en la mesa de trabajo efectuada el 10 de abril de 2019, a saber:

- Informe por parte de la Gobernación de Córdoba del estado de avance del concepto del ajuste del proyecto radicado el 10 de abril de 2019 ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Cierre financiero del contrato de obra, documento primordial para la liquidación del convenio interadministrativo No. 2131644 y la celebración de un nuevo convenio cuyo objeto será la TERMINACION DEL PROYECTO FASE 1: EXTENSIÓN DE REDES DE ALCANTARILLADO SANITARIO EN EL MUNICIPIO DE PUERTO LIBERTADOR, CÓRDOBA.
- Presupuesto de obras pendientes por ejecutar de acuerdo con el ajuste de los diseños por parte de la gobernación de Córdoba y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Sea esta la oportunidad para aclarar que, los planos existentes a la fecha y que fueron utilizados para la verificación realizada por la auditoría de la CGR, fueron suministrados por la interventoría Consorcio (...), a la que ENTerritorio (antes FONADE) le adelantó proceso de incumplimiento por la entrega a conformidad de los productos requeridos para el cierre de su gestión.

Así mismo, con ocasión de las observaciones de la comisión auditora de la CGR, ENTerritorio (antes FONADE) adelantará las acciones legales que haya lugar, en contra de la interventoría Consorcio (...), para lo cual presentará ficha técnica de inicio de acción judicial FAP-900 ante la Subgerencia de Operaciones de la Entidad.

Con relación con la observación de la CGR, respecto a que:

*"(...) Los hechos descritos evidencian que, el objeto contractual no se ha ejecutado en los términos y condiciones pactadas en el convenio interadministrativo No. 2131644 para la construcción de la extensión del alcantarillado sanitario, razón por la cual los recursos desembolsados con ocasión al señalado acuerdo contractual no cumplieron con el objeto para el cual fueron asignados. Así mismo, **es preciso anotar que el plazo del contrato interadministrativo se encuentra finalizado, y la obra está suspendida, adicionalmente no hay certeza de la fecha de reinicio y posterior terminación de la misma.** Lo anterior ha generado un problema*



*sanitario y ambiental en los barrios del municipio de Puerto Libertador beneficiados por el proyecto, como se evidencia en el registro fotográfico anterior, perdiéndose la oportunidad de la inversión social, lo cual debe primar en la ejecución de estos recursos (...)*. (Cursiva por fuera del texto original).

**RESPUESTA:** mediante comunicación con Rad. FONADE No. 20182700344861 del 30/10/2018, (se adjunta comunicado) ENTerritorio realizó la solicitud de inclusión del proyecto en el convenio marco 069-2012 - No. 212080, lo cual fue aprobado en comité de comité de seguimiento del 28 y 29 de noviembre de 2018, se anexa acta en 57 folios en donde se puede evidenciar en las páginas 39, 40 y 41 la decisión de trasladar el proyecto en mención.

Como lo muestra la observación de la tabla No. 12 – “Proyectos Convenio 040 de 2012 que se trasladan al convenio 069-2012” del documento en mención se tiene que:

*“(...) Teniendo en cuenta la finalización del Convenio Interadministrativo 040-2012/212017 entre Fonade y Prosperidad Social, y a la necesidad de realizarla terminación de las obras se presenta al comité de seguimiento la inclusión de este proyecto, los recursos asignados corresponden al valor pendiente por ejecutar para la obra e interventoría, el cual será ajustado una vez Fonade presente el costeo actualizado para la terminación de las obras. Esta solicitud se encuentra soportada mediante el radicado E-2018-2203-09 1259 presentado por FONADE (...)”.* (Cursiva por fuera del texto original).

*En este orden de ideas el proyecto actualmente se encuentra incluido en el convenio marco No. 212080, estando pendiente la suscripción de un nuevo convenio interadministrativo con la Gobernación de Córdoba, no obstante para adelantar la gestión primero se debe contar el ajuste de los estudios y diseños aprobados por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio los cuales son de responsabilidad de la entidad territorial GOBERNACIÓN DE CORDOBA, (como se manifestó anteriormente estamos a la espera de un pronunciamiento por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), esto con él objeto de conocer el alcance de la ejecución y el valor que tiene la terminación de la obra, requisitos indispensables para la celebración del nuevo convenio”.*

“Con relación con la observación de la CGR, respecto a que:

*“(...) En la verificación selectiva de ítems físicamente existentes en el sitio de construcción de las obras durante la visita técnica de inspección realizada por la comisión auditora de la CGR, se encontró que algunos tramos del pavimento rígido construido en virtud del contrato de obra No. 578 – 2014, tanto en el trazado de la tubería como en las domiciliarias, después de su construcción presentan deficiente calidad reflejado en desintegración progresiva de la superficie, baches, grietas longitudinales y transversales (...)”.* (Cursiva por fuera del texto original).

De acuerdo con la visita de verificación adelantada en el sitio de la obra por parte de la Gobernación de Córdoba, municipio de Puerto Libertador, contratista de obra y ENTerritorio, se tiene que las observaciones por temas de calidad plasmadas en el informe

de auditoría de la CGR serán atendidas por el contratista y la entidad territorial contratante, *Gobernación de Córdoba, una vez sea reiniciada la obra, tal y como es manifestado por el contratista de obra - Representante Legal Ing. (...), según comunicación allegada a ENTerritorio mediante correo electrónico el 30 de abril de 2019 a las 6:09 pm, por parte de la Ing. (...) – Director administrativo – Secretaría de Infraestructura Departamental – Gobernación de Córdoba, (se adjunta comunicado) el cual reza lo siguiente:*

*“(...) como respuesta a lo anteriormente en primer y segundo punto es de anotar, que por el tiempo que ha estado la obra suspendida y que ha sido sometida al mal uso y conexión ilegal por parte de las comunidades, como contratista me comprometo a **que una vez reiniciadas las actividades se realizarán las reparaciones pertinentes** en cuanto a demolición y reparación del mismo.  
(...)”*

*Sin embargo por el tiempo que las obras han estado expuestas (tuberías, Pozos de inspección, tapas, registros), consideramos pertinentes que estas actividades se realicen posterior a las verificaciones de pendientes y pruebas necesarias que nos permitan establecer el funcionamiento de los tramos.*

*De igual forma, a la fecha durante el recorrido que se han estado realizando en compañía de FONADE, Gobernación de Córdoba, y Contratista, se han ejecutado limpiezas de manholes, con acompañamiento permanente del Vactor suministrado por la Gobernación de Córdoba. **Una vez reiniciada la obra, se llevarán a cabo las revisiones de conexiones ilegales, y estas serán inhabilitadas para así dar continuidad y culminación al proyecto del asunto.***

*(...)*

*Cuando el **proyecto se encuentre reiniciado, está en completa disposición de subsanar las observaciones definitivas que sean requeridas. (...)**” . (Cursiva y negrilla por fuera del texto original).*

Con relación con la observación de la CGR, respecto a que:

*“(...) el análisis del soporte documental y la verificación en la visita al sitio de la obra, se observa inadecuada gestión de la interventoría y supervisión<sup>11</sup>, por falta de control y seguimiento sobre el cumplimiento de las especificaciones técnicas pactadas en el contrato de obra, debido a que se validaron y suscribieron actas de recibo parcial y se aprobó en las mismas el pago de los ítem relacionados en el cuadro No. 2, sin que el contratista hubiera cumplido con la calidad pactada en el contrato. (...)” . (Cursiva por fuera del texto original).*

Como se mencionó anteriormente, “(...) Así mismo, con ocasión de las observaciones de la comisión auditora de la CGR, ENTerritorio (antes FONADE) adelantará las acciones legales que haya lugar, en contra de la interventoría Consorcio GC.CA., para lo cual

*presentará ficha técnica de inicio de acción judicial FAP-900 ante la Subgerencia de Operaciones de la Entidad. (...)*

### **Análisis de la respuesta:**

De acuerdo con los soportes y argumentos presentados por FONADE en su respuesta, se determinó que los mismos no desvirtúan lo observado por la comisión auditora, por el contrario lo confirman, toda vez que dan cuenta de las deficiencias en la calidad de la obra y de recursos invertidos en una obra que no presta ningún servicio a la comunidad por estar inconclusa; dichos soportes allegados son: acta de seguimiento del 10 de abril de 2019 e informe de avance de verificaciones de obra construida del 22 al 26 de abril de 2019 los cuales señalan, respectivamente:

- Acta de seguimiento de contrato: *"(...) es necesario de manera inmediata acometer plan de acción que permita verificar dichas observaciones y subsanarlas (...).*

*(...) la obra no está terminada debido a la serie de situaciones técnicas y legales que obligaron a su suspensión*". (Subrayado fuera de texto).

- Informe de avance de verificaciones de obra construida: *"(...) en la visita de campo en estos barrios se observaron algunos Manhole o cámaras de inspección rebosados de aguas residuales debido a que la comunidad se conectó al sistema , manhole llenos de concreto , algunos llenos de material seleccionado o escombros otros sellados como también algunas tapas deterioradas y pegadas con morteros al manhole por la comunidad ; para evitar las escorrentías por sus calles de aguas residuales, esto es debido a la falta de continuidad en los emisarios finales teniendo en cuenta que el proyecto se encuentra suspendido, ya que se presentaron inconvenientes de legalización de algunos predios por parte de la gobernación desde hace más de dos años.*

*En el proceso constructivo del proyecto en algunos puntos fue necesario dejar los Manhole sin conexión (empalmes) debido a que la comunidad se conectó al sistema y dificultaba la continuidad de la intervención de los tramos (...)*

*(...)*

*La operatividad del sistema es inadecuada debido a la falta de continuidad de colectores, pozos y la falta de construcción de emisarios finales, es de anotar que el contrato en etapa de suspensión.*" (Subrayado fuera de texto).

Adicionalmente, allegan soporte de la presentación del rediseño del proyecto radicado ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el 10 de abril de 2019, donde se estima que debe ser objeto de adición en \$2.117.008.410 para su terminación. La adición será financiada con recursos propios del ente territorial, según lo planteado por la Gobernación.

Por otra parte, a la fecha no se han concretado acciones reales que demuestren y garanticen la continuidad y posterior terminación de la obra, en primera instancia porque no se conoce la decisión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio del proyecto radicado debido a que no se adjuntaron documentos tales como la aprobación y/o viabilidad por parte de este, y adicionalmente porque no allegan el certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) de la Gobernación en donde se constate la disponibilidad de los recursos adicionales para financiar las actividades faltantes del objeto contratado denominado “Fase 1: Extensión de redes de alcantarillado sanitario en el municipio de Puerto Libertador (...)”.

Se debe agregar que, aunque la Gobernación y FONADE han realizado gestiones con el objetivo de “(...) reiniciar el contrato de obra para la culminación del objeto contractual (...)”, tal como se expresa en la respuesta, se evidencia que estas no son concluyentes para la culminación del proyecto, adicionalmente no han sido efectivas y oportunas, debido a que han transcurrido aproximadamente cuatro (4) años desde la primera suspensión y a la fecha no hay certeza de la fecha de reinicio de las actividades, terminación y posterior puesta en funcionamiento del alcantarillado sanitario, lo cual conlleva a una obra que no logró el fin para la cual fue concebida, además de la desatención de las obligaciones de resultado por parte de FONADE en la línea de negocios, tal como se encuentra plasmado en su manual de gerencia de proyectos en los siguientes términos: “(...) 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**”. (Resaltado y subrayado fuera de texto).

En dichos documentos, aunque se evidencia que se están tomando las medidas correctivas en las obras que presentan deficiencia en la calidad, no son acciones que se pueden validar, debido a que no existe documento suscrito por la interventoría, la gobernación y/o FONADE que certifiquen el recibo a satisfacción de las reparaciones realizadas. De igual forma, con base en la suspensión No. 17 suscrita el 3 de julio de 2018 allegada por FONADE, el contrato de obra No. 578 – 2014, fue suspendido hasta el 3 de octubre de 2018 y no se evidencia alguna otra novedad contractual como acta de entrega y recibo final, o acta de liquidación como soportes que muestren el estado actual del contrato en sus diferentes aspectos técnico, administrativo, financiero y/o presupuestal; por lo tanto, las acciones por parte del contratista de obra no estarían amparadas contractualmente.

Adicionalmente, el convenio interadministrativo No. 2131644 se encuentra terminado desde el 30 de septiembre de 2018, sin embargo, a la fecha del presente informe no se encuentra liquidado, requisito necesario para la continuación del

proyecto bajo el amparo de otro convenio marco suscrito entre FONADE y DPS, de acuerdo con lo señalado en información soporte de la respuesta.

Lo anterior, reiterado por FONADE como consta en acta de cierre de visita realizada por la CGR, en los siguientes términos: “(...) se requiere liquidar el convenio interadministrativo No. 2131644, el cual está sujeto a la subsanación y entrega de documentos por parte de la gobernación de Córdoba. Segundo, se requiere iniciar el trámite para firmar un nuevo convenio interadministrativo entre FONADE y la gobernación (...).

Respecto a la deficiente calidad de la obra, en lo concerniente a la construcción del pavimento rígido, se evidencia en la respuesta que aún no han sido subsanadas estas situaciones, tal como consta en el documento allegado como soporte de la respuesta, en donde el contratista de obra mediante correo electrónico el 30 de abril de 2019 manifiesta a FONADE que: “(...) **como contratista me comprometo a que una vez reiniciadas las actividades se realizarán las reparaciones pertinentes en cuanto a demolición de pavimento y reparación del mismo**”, por lo tanto, la respuesta de FONADE no desvirtúa lo observado y en caso contrario respalda la situación indicada por la Contraloría. (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Es preciso anotar que, para establecer la deficiencia en la calidad del pavimento, se sustentó la observación en lo pactado en las especificaciones técnicas contractuales, así:

*CAPÍTULO 7 “CONCRETOS Y MORTEROS”, de las especificaciones técnicas que establecen los requisitos referentes a materiales, preparación, formaletas, transporte, colocación, fraguado, acabado y reparación de todo el concreto, especialmente los numerales 7.3 “Materiales”, 7.13 “Tolerancias” y 7.14 “Acabados”.*

*CAPÍTULO 12 “OBRAS VARIAS”, numeral 12.2 “ROTURA Y RECONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTOS, ANDENES Y SARDINELES”, que establece: “(...) El pavimento construido deberá garantizarse contra deterioro, bien sea que éste se produzca por defectos en la compactación de rellenos, deficiencia de calidad de mezcla o defectos de su colocación y cilindrado o cualquier otra causa que incumpla con las especificaciones”.*

Adicionalmente, la deficiencia de calidad hace referencia al deterioro de la superficie del pavimento, que de acuerdo con el Manual de Mantenimiento de Carreteras Invías – 2016 volumen 1 “Aspectos Informativos”, en el capítulo 6 los numerales 6.4 y 6.5 se puede establecer visualmente:

#### “6.4 CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LOS PAVIMENTOS

*(...) Algunos tipos de deterioros que evidencia la debilidad estructural de los pavimentos pueden ser detectados visualmente (...)*



## 6.5 CLASIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LOS DETERIOROS DE LAS CALZADAS PAVIMENTADAS

(...)

Generalmente, la manera de manifestarse los deterioros funcionales estructurales es diferente, razón por la cual la simple inspección visual brinda una idea aceptable en relación con la fuente del trastorno (...).

(...)

*El inventario de los deterioros de un pavimento se puede adelantar visualmente (...).*”

Por otra parte, la respuesta no contiene como soporte documento suscrito por la interventoría, la Gobernación y/o FONADE, que certifique las subsanaciones y/o reparaciones necesarias para el cumplimiento de la calidad de la obra, lo que indica que las mismas no han sido realizadas. De igual forma, como se dijo anteriormente, no se evidencia que el contrato de obra se encuentre activo o vigente, por lo tanto, las actuaciones del contratista no estarían amparadas contractualmente. Así mismo, como quiera que el plazo del contrato de interventoría No. 2141015 suscrito por FONADE con el Consorcio GC. C.A. se encuentra vencido desde el 16 de agosto de 2016, tal como se evidencia en la prórroga No. 04 del 15 de julio de 2016, la obra no cuenta con persona natural o jurídica que realice la labor de interventoría.

Sobre los argumentos presentados frente a la inobservancia de las funciones a cargo de FONADE a través de la gerencia del proyecto, se confirma lo comunicado, de acuerdo con lo estipulado en los convenios suscritos con el DPS y con el ente territorial, la inobservancia de las obligaciones adquiridas frente al ejercicio efectivo de la supervisión, a través del control y seguimiento permanente del proyecto, desde su etapa de planeación, ejecución y entrega final del proyecto, la cual por los hechos expuestos no se logró.

Obligaciones también contenidas en sus propios manuales y procedimientos, entre estos en el manual de gerencia de proyectos, que en su numeral 6.8.2.2, y numeral 7.2 sobre las funciones y responsabilidades del Gerente del convenio, describe entre otros:

### 6.8.2.2. Actividades particulares

(...)

3. Conocer el proyecto o proyectos, en los aspectos financiero, técnico, administrativo, legal, ambiental, etc., antes del inicio de la ejecución, entendiendo claramente sus objetivos y alcance y estableciendo los ajustes que sean necesarios para lograr el mejor resultado.

(...)

5. Hacer seguimiento permanente del desarrollo del proyecto o proyectos y de los contratos que lo ejecutan, desde la perspectiva técnica, financiera, administrativa, contractual, ambiental, etc.

## 7.2 GESTIÓN Y RESPONSABILIDADES DEL GERENTE DE CONVENIO

En la etapa de planeación de la Gerencia de Proyectos, el Gerente tiene que desarrollar varias actividades en una interacción permanente con el cliente y demás entidades vinculadas y/o interesadas en el o los proyectos a ejecutar. Las principales actividades que se identifican en esta etapa son:

1. Revisión preliminar del alcance del proyecto (información de soporte y del alcance del proyecto, realizar las visitas de campo que se requieran y verificación de destinación de excedentes).(...)

En la etapa de planeación de la Gerencia de Proyectos, el Gerente tiene que desarrollar varias actividades en una interacción permanente con el cliente y demás entidades vinculadas y/o interesadas en el o los proyectos a ejecutar. Las principales actividades que se identifican en esta etapa son:

1. Revisión preliminar del alcance del proyecto (información de soporte y del alcance del proyecto, realizar las visitas de campo que se requieran y verificación de destinación de excedentes).(...)

### 7.2.1.2 Trabajo de campo en la etapa precontractual

Además de revisar que los documentos y la información sean congruentes con los compromisos pactados en el convenio, el Gerente de convenio, si así el convenio lo requiere, debe hacer una visita o trabajo de campo. En los convenios en los que se deban realizar proyectos de obra, se hará una visita de campo sin excepción. Es importante mencionar que el trabajo de campo para la ejecución de un proyecto puede requerirse tanto en la etapa precontractual, como en las etapas contractual y postcontractual.

La visita de campo en la etapa precontractual hace parte de la revisión preliminar del alcance del proyecto. Allí, el Gerente de convenio debe verificar en campo las condiciones espaciales del lugar donde se desea implementar, montar y operar un proyecto y por lo tanto es indispensable efectuar un análisis de los factores locacionales entre los que se encuentran los estrictamente técnicos (condiciones topográficas, suelos, corrientes de aire, facilidades de drenaje natural, etc.); los de condiciones de dotación de infraestructura básica (vías de acceso, fluido eléctrico y demás servicios públicos); y los del marco legal (ubicación respecto del POT, estudio de títulos, expedición de licencias y permisos, etc.).

En todos los casos, el Gerente de convenio deberá verificar que las condiciones locacionales están conforme con los documentos aportados por el cliente.





Adicionalmente, esta situación demuestra que las actuaciones realizadas por FONADE, la Gobernación, el interventor y el supervisor no han sido efectivas y oportunas para culminar y poner en funcionamiento el alcantarillado sanitario, encontrándose que los recursos invertidos por valor de **\$4.953.142.221,30** a través del contrato interadministrativo No. 2131644 de 2013, están representados en una obra inconclusa que no satisface la necesidad que originó esta contratación. Lo anterior por la inobservancia de los principios de la administración pública, entre ellos el de economía, eficiencia y eficacia.

Con base en lo antes expuesto, se mantiene el hallazgo con las incidencias comunicadas.

**HALLAZGO No. 02. Contrato Interadministrativo de Cooperación No. 215034 suscrito entre FONADE y el municipio de Zipaquirá, de fecha 23 de junio de 2015. (D)**

El artículo 209 de la Constitución Política 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 Manual de Gerencia de Proyectos<sup>16</sup> de FONADE 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.

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82 la responsabilidad de los interventores y en su artículo 84 las facultades y deberes de los supervisores e interventores: *“Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. Fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría. (...)*

<sup>16</sup> Consultar el manual de gerencia de proyectos identificado con el Código MM1001 versiones 01,02,03,04 y 04 A de fecha 30 de diciembre de 2005,31 de diciembre de 2010, 13 de abril de 2011, 26 de abril de 2013 y 20 de febrero de 2015 respectivamente

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

Normatividad que se complementa con el Manual de Interventoría MMI002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013<sup>17</sup> 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: “6.1.1 Obligaciones generales:

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

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

El contrato interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 215028 suscrito entre FONSECON y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE – en la cláusula

<sup>17</sup> De igual manera consultar las versiones 07 A y 08 del 12 de junio de 2015

tercera como obligaciones específicas entre otras, señala las siguientes: “3. *Entregar los productos de las actividades objeto del contrato, de acuerdo con el alcance y presupuesto del Contrato Interadministrativo. (...). 22. Realizar el seguimiento a toda la contratación que se adelante y garantizar el buen desarrollo de los mismos (...).*”

En cuanto a las obligaciones generales, en la misma cláusula establece que: “(...) 11. *Cumplir con el objeto del contrato, con plena autonomía técnica y administrativa y bajo su propia responsabilidad (...).*”

La cláusula tercera del contrato interadministrativo de gerencia de proyectos No. 215028 (suscrito entre FONADE y el Ministerio del Interior – FONSECÓN), establece entre las obligaciones específicas de FONADE: “(...) 3. *Entregar los productos de las actividades objeto del Contrato, de acuerdo con el alcance y presupuesto del Contrato interadministrativo.*” Además, entre las obligaciones generales en el numeral 11 señala: “(...) *Cumplir con el objeto del Contrato, con plena autonomía técnica y administrativa y bajo su propia responsabilidad.*”

La cláusula tercera del contrato interadministrativo de cooperación No. 215034 (suscrito entre FONADE y el Municipio de Zipaquirá), en el numeral 3.2 señala: “2) *Realizar las actividades precontractual, contractual y postcontractual necesarias para la celebración y ejecución de la totalidad de contratos (obra y consultoría) requeridos para la ejecución del proyecto objeto del convenio.*”

El numeral 4.3.8 del capítulo 4 de las Reglas de Participación para el proceso de selección del contratista de obra, estipula que: “**Previo a la suscripción del acta de inicio, el CONTRATISTA se obliga a revisar los estudios y diseños y presentar las observaciones a los mismos, en caso de no hacerlo se entenderá la aceptación total de los mismos. (...)**” negrilla fuera de texto; y el numeral 4.6 del mismo capítulo, indica que: “*Se entiende por las partes que EL CONTRATISTA ha hecho sus propias averiguaciones, estudios y proyecciones, y ha analizado las condiciones técnicas, sociales, de orden público, climatológicas, ambientales y las demás circunstancias relevantes bajo las cuales se adelantará la ejecución de la obra. En consecuencia, se considera conocedor de todos los elementos necesarios para tomar la decisión de asumir totalmente, a su riesgo, las obligaciones derivadas del contrato, tal como efectivamente lo hace con la presentación de la oferta y, posteriormente de aceptar su oferta, con la suscripción del mismo.*”

El numeral 6 de las “3.5.1.2. Obligaciones específicas” del capítulo 3 de los Estudios Previos para el proceso de selección de la interventoría, señala entre varios incisos que:

- a) *“Revisar, aprobar y estudiar los primeros 15 días las especificaciones técnicas del contrato de obra, planos de obra, diseños y, en general, de toda la información referente al proyecto.*”

- b) *Estudiar detalladamente las reglas de participación del proceso de selección que antecedió la suscripción del contrato de obra, la propuesta seleccionada y las condiciones contractuales pactadas, así como la propuesta del contratista (...).*"

FONADE suscribió el contrato interadministrativo No. 215028 el 23 de junio de 2015, con el Ministerio del Interior – Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECÓN, con el siguiente objeto: *"Realizar la Gerencia con el fin de desarrollar los proyectos financiados con recursos de FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA – FONSECÓN"*, (Resaltado fuera de texto), con un plazo previsto de ejecución hasta el 10 de diciembre de 2016, sin embargo, dicho término fue prorrogado hasta el 20 de diciembre de 2019, de conformidad con la prórroga No. 5 de 20 de diciembre de 2018.

Como consecuencia del citado convenio, el 23 de junio de 2015 el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE-, suscribió el convenio interadministrativo No. 215034, con el municipio de Zipaquirá – Cundinamarca-, cuyo objeto es *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar proyectos de infraestructura para el municipio de ZIPAQUIRA departamento de CUNDINAMARCA de acuerdo con los términos y alcances establecidos por FONSECON en la viabilidad técnica y la propuesta presentada y aceptada por el MINISTERIO - FONSECON"*, y una duración hasta el 18 de octubre de 2016; de acuerdo con la prórroga No. 6 del 21 de diciembre de 2018, la duración se extendió hasta el 30 de septiembre de 2019. Además, se estableció en la cláusula tercera de la prórroga No. 5, adición No.1 y modificación No.1 del referido convenio suscrita el 04 de julio de 2018, que el Municipio de Zipaquirá *"(...) se compromete a aportar la suma de (...) \$540.533.994"*.

En cumplimiento de las cláusulas del convenio, el 31 de agosto de 2016 FONADE suscribió con el Consorcio Orinoquia el contrato de obra No. 2162241-2016 cuyo objeto es *"Construcción de la segunda etapa de la estación de policía San Juanito II sector del municipio de Zipaquirá"*, por un valor de \$1.912.549.502 y una duración de 6 Meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio el 30 de noviembre de 2016, dicho plazo fue prorrogado mediante la suspensión No. 2 de la prórroga No.2 suscrita el 04 de marzo de 2019 hasta el 04 de abril de 2019.

El 21 de diciembre de 2018 FONADE realizó adición de recursos al contrato señalado por un valor de \$ 646.152.961, por lo tanto, el valor del contrato de obra No. 2162241-2016 es de \$ 2.558.702.463. Por otro lado, el contrato se encuentra suspendido desde el 10 de abril de 2017, con ejecución intermedia de un mes y 20 días entre el 1 de agosto y 20 de septiembre de 2018, es decir, a la fecha de visita realizada por la CGR, 21 y 22 de marzo de 2019, la obra está suspendida desde hace aproximadamente dos años.

En cuanto a la inversión realizada en virtud del contrato de obra No. 2162241-2016, FONADE ha realizado pagos al contratista por anticipo del 20% y por siete (7) actas parciales, los cuales se relacionan a continuación:

**Cuadro No. 1. Pagos realizados al Contratista de Obra**

No. Comprobante de Egreso	Fecha del Giro	Concepto	Valor Facturado	Valor Amortizado	Retención Garantía (10%)	Valor Girado
		Anticipo (20%)				382,509,900.40
3133	3/2/2017	Acta parcial de obra No. 1	271,626,423.00	54,325,285.00	27,162,642.00	190,138,496.00
5445	27/2/2017	Acta parcial de obra No. 2	267,316,529.00	53,463,306	26,731,653	187,121,570.30
8738	3/4/2017	Acta parcial de obra No. 3	150,522,914.00	30,104,582.80	15,052,291.40	105,366,039.80
11134	26/4/2017	Acta parcial de obra No. 4	44,380,236.00	8,876,047.20	4,438,023.60	31,066,165.20
22605	29/8/2018	Acta parcial de obra No. 5	172,877,719.00	34,575,543.80	17,287,771.90	121,014,403.30
29067	15/11/2018	Acta parcial de obra No. 6	72,798,693.00	14,559,738.60	7,279,869.30	50,959,085.10
29157	16/11/2018		53,115,492.00		5,311,549.20	47,803,942.80
32777	19/12/2018	Acta parcial de obra No. 7	82,105,588.00	16,421,117.60	8,210,558.80	57,473,911.60
32561	10/12/2018		51,932,877.00		5,193,287.70	46,739,589.30
<b>PAGOS REALIZADOS AL CONTRATISTA DE OBRA</b>			<b>\$ 1,166,676,471.00</b>	<b>\$ 212,325,620.80</b>	<b>\$ 116,667,646.80</b>	<b>\$ 837,683,203.40</b>

Fuente: Pagos del contrato de obra No. 2162241-2016.

Elaboró: Grupo auditor CGR.

En desarrollo del proyecto se presentaron diversas actuaciones administrativas, entre las causas que las originaron, se encuentran:

- Solicitud de aclaraciones y modificaciones en los diseños por parte del contratista de obra, porque afectan la programación presentada de acuerdo con lo manifestado por este en la suspensión No. 1 suscrita el 10 de abril de 2017. De conformidad con lo manifestado por la interventoría en la justificación de dicha suspensión: "(...) para poder continuar con el óptimo desarrollo del proyecto se hace necesario la definición de las actividades que no fueron contempladas en el diseño y presupuesto inicial por el municipio (...)".
- Posteriormente en Acta de prórroga No. 3 de la suspensión No. 1 FONADE se mantiene en la postura dada a conocer a través del oficio No. 26 OBRA CON 2162241-2016 en el cual señala: "(...) donde manifestamos que al fundir las vigas de cubierta y vigas canales con el diseño entregado por la entidad, se van a presentar fallas estructurales tales como: deflexiones excesivas en la estructura presentandose agrietamiento por falta de amarre en el sistema de pórticos; dado el caso de presentarse un evento sísmico se podría llegar al colapso".
- En acta de prórroga No. 10 de la suspensión No. 1 del contrato de obra pública No. 2162241 FONADE advierte "(...) que al continuar con el proceso constructivo del producto de diseño actual expone a la misma a unas serias deficiencias que comprometen la estabilidad y seguridad estructural", además de lo anterior FONADE ratifica su



posición establecida en los oficios No. 2017-230-035736 y 2018-210-001893-1 del 18 de diciembre de 2017 y y 26 de enero de 2018 en los cuales indicaron en su momento "(...) se recomienda que el diseño actual no sea ejecutado y se someta al ajuste que garantice el cumplimiento de la Normatividad Nacional aplicable".

- Según el acta de reinicio suscrita 01 de agosto de 2018, luego de once (11) prórrogas a la suspensión No. 1, en esta fecha fue subsanada la deficiencia técnica estructural con la realización de ajustes al diseño por parte del consultor contratado por el municipio de Zipaquirá, tal como lo constatan participantes en la misma (contratista, interventor, FONADE y municipio), en los siguientes términos: *"una vez revisada la documentación y los soportes adjuntos en la comunicación del asunto por parte del contratista de obra y la interventoría de obra, nos permitimos informar que los ajustes realizados al diseño estructural cumplen con la suficiencia técnica para la ejecución de la estación de policía (...)"*.
- Aunado a lo anterior la Gerente del Convenio 215028 a través de oficio con radicado No. 20182100114051 del 26 de abril de 2018, informa al burgomaestre del Municipio de Zipaquirá *"(...) una vez revisada la documentación y los soportes adjuntos en la comunicación del asunto por parte del contratista de obra, nos permitimos informar que los ajustes realizados al diseño estructural cumplen con la suficiencia técnica para la ejecución de la estación de policía, como lo señala la comunicación SAN-ALEJO-FONADE-OFICINA-216-258-022ª del 26 de marzo de 2018"*.
- Ante las observaciones de los componentes de diseño eléctrico e hidráulicos en mesa de trabajo efectuada el 17 de diciembre de 2018 se originó la suspensión No. 2 hasta el 04 de febrero 2019, la cual de acuerdo con la justificación plasmada en la misma se dio para que: *"(...) el Municipio de Zipaquirá a través de su consultor de diseño adelante los trámites ante la empresa prestadora de servicios (CODENSA) para la solicitud y trámite de factibilidad del proyecto eléctrico; posteriormente adelantar las gestiones administrativas necesarias, incorporar los recursos adicionales para la finalización del proyecto (...)"*.
- Según acta de prórroga No. 2 de la suspensión No. 2 del 04 de marzo de 2019, aún persiste la situación que generó la suspensión No. 2, por lo que extienden la culminación de las obras del componente eléctrico hasta el 04 de abril de 2019.

De acuerdo con las diversas suspensiones y prórrogas que se presentaron en el contrato de obra, se evidencia que el término de ejecución se ha ampliado o prorrogado en varias ocasiones, por deficiencias en los diseños. El proyecto contemplaba realizarse en SEIS MESES contados a partir de la firma del acta de inicio el 30 de noviembre de 2016, y a la fecha de la visita al sitio de la obra, presenta una duración de aproximadamente 28 meses desde la suscripción del acta de inicio y su avance físico es de 58% (según informe de interventoría del 29 de noviembre de 2018).



Cabe resaltar, que el contrato se encuentra suspendido desde el 10 de abril de 2017, así mismo, mediante prórroga No. 02 a la suspensión No. 02 del 04 de marzo de 2019, la cual finalizaría el 04 de abril de 2019, hasta tanto no se corrijan las observaciones del capítulo eléctrico, sin embargo, a la fecha de visita de campo por parte de la CGR la cual tuvo lugar los días 21 y 22 de marzo de 2019, no habían sido subsanadas.

Al momento de la visita, se encontró una edificación de dos pisos sin cubierta que hace parte de la estación de policía, cuya construcción, por decisión del municipio, fue dividida en dos etapas, la primera terminada en el año 2011, donde se construyó el primer piso con su losa de entrepiso. En el estudio previo para la contratación de la segunda etapa de la estación de policía, se señalan las obras realizadas mediante el contrato para la ejecución de la primera etapa, la cual dejó completa la parte estructural y arquitectónica, con pisos y muros terminados, cuyos espacios y actividades se discriminan a continuación: tres oficinas (comando – subcomando – participación comunitaria, denuncias y contravenciones), armerillo, sala de instrucción o aula múltiple con su respectivo baño múltiple, parqueaderos descubiertos (andenes entre la sala de reflexión y la estación con escalerilla y canal en adoquín), salas de reflexión (obra completa – parte estructural y arquitectónica, pisos y muros terminados, dos baterías sanitarias – sanitarios, lavamanos y duchas, oficina y sala de máquinas).

La segunda etapa comprende la ampliación de la estación y la construcción del segundo piso tanto de la primera etapa como de la ampliación con un área cubierta de 1.212,33 M2, compuesta por las zonas administrativa, restringida, social, alojamiento, servicios generales. Los espacios a construir son los siguientes: una (1) oficina para el Distrito, una (1) oficina para el personal de la seccional de investigación criminal, una (1) cafetería, tres (3) unidades sanitarias, archivo, armerillo, sala de radios o central comunicaciones, un (1) almacén de intendencia, tres (3) apartamentos fiscales, plaza de armas formación, tres (3) salas de retención temporal de la libertad, Un (1) alojamiento para el personal femenino y un alojamiento para suboficiales, Sala de televisión, comedor, cocina, oficinas para las especialidades (turismo, ambiental, infancia y adolescencia), sala CIEPS, un área para el personal de seccional de investigación criminal perteneciente al grupo de explosivos y automotores, parqueaderos y alojamiento para el comandante del departamento.

Además, realizar actividades de mantenimiento que complementa la etapa 1 de la estación de policía, construcción existente, tales como: Desmonte de cielo raso en drywall, Demolición de piso de cerámica, Resane de muros, Estuco y pintura de muros existentes para el acabado final, Cambio de vidrios de ventanería existente que se encuentren rotos, Desmonte de lámparas de iluminación.

Cabe anotar que para la construcción de la segunda etapa los espacios arquitectónicos diseñados en la primera etapa sufrieron variación, según lo manifestado por el funcionario del municipio que atendió la visita debido a que: *"(...) las especificaciones y distribuciones arquitectónicas de los alojamientos, en el año 2011 cada alojamiento permitía albergar 12 unidades de policía y para la segunda fase las nuevas especificaciones indicaban que cada alojamiento máximo podía albergar 6 unidades de policía, por lo tanto, se debió ajustar el proyecto a las necesidades actuales"*.

Lo anterior conllevó los cambios en el diseño inicial realizado por el municipio en junio de 2011 para la construcción de la estación de policía, para cumplir con las especificaciones establecidas por la policía Nacional que se contemplaron en la construcción de la segunda etapa mediante el contrato de obra No. 2162241-2016.

En concordancia con lo anteriormente señalado, se evidencia que la alcaldía del municipio de Zipaquirá no realizó las gestiones necesarias de manera oportuna a fin de canalizar los recursos para ejecutar la segunda etapa de la construcción y culminar la obra en corto plazo, para haber evitado lo presentado con las especificaciones establecidas por la policía.

Como consecuencia del rediseño arquitectónico del proyecto, por los cambios en las especificaciones establecidas por la policía Nacional, se evidenció que en la placa de entepiso construida en la primera fase fue retirado el manto para la impermeabilización. Así mismo, se evidenció que los puntos hidrosanitarios contabilizados por la CGR no coinciden con los pagados al contratista en el acumulado de las siete actas parciales, sobre lo cual el contratista y el interventor de la obra manifestaron lo siguiente: *"(...) inicialmente hubo una proyección sobre puntos a realizar y debido a mayores cantidades de ítems contractuales ejecutados, los cuales no se podían cobrar porque no tenían modificadorio, se cobraron los puntos, pero en el balance general van a quedar las cantidades finales reales y ejecutadas, y de acuerdo con la necesidad de la estación de policía"*.

Adicionalmente, se requirió la realización de otras obras, tales como: desmonte de cielo raso, muros en drywall, demolición de pisos de enchape, entre otras actividades. Dichas actividades tienen un costo que generan un gasto adicional en la consecución de la obra, el cual fue presupuestado y pagado, y asciende a la suma de \$35,365,491.49.

En el sitio de la obra se evidenció la construcción de: placa de entepiso de la ampliación, columnas, muros, vigas de amarre superior, viga canal, estructura metálica soporte de la cubierta, puntos hidrosanitarios, puntos eléctricos, cajas de inspección, cerramiento perimetral, baldosa de piso, entre otras actividades. Las cuales fueron ejecutadas en virtud del contrato de obra No. 2162241-2016 suscrito

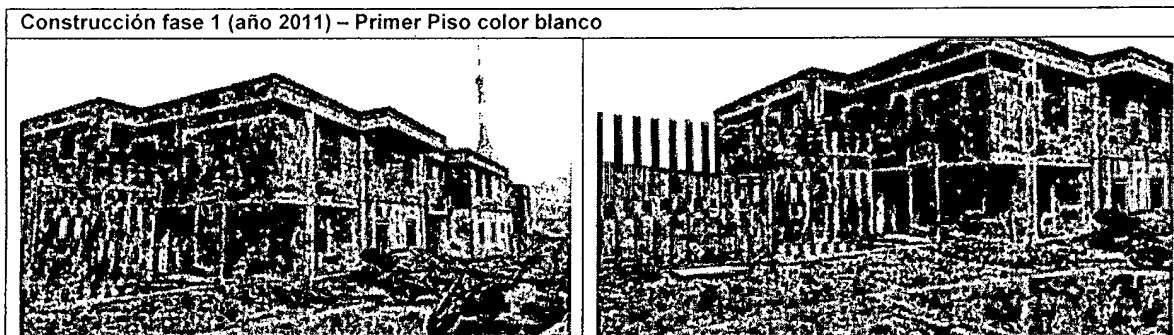


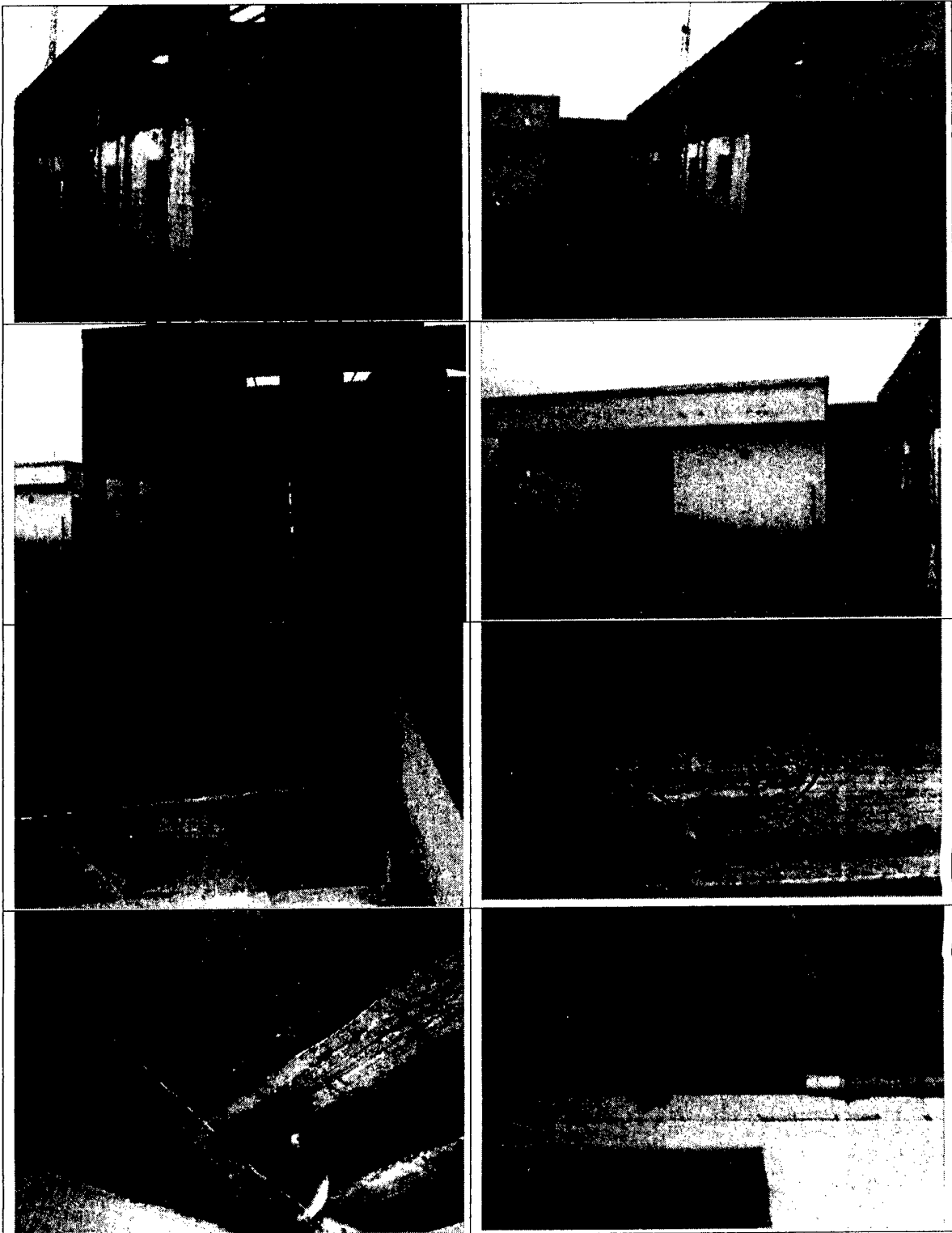
para la ejecución de la segunda etapa de la estación de policía. Se evidenció que la infraestructura no está terminada y a la fecha de la visita la ejecución de la obra se encuentra suspendida, porque no se han subsanado las deficiencias en el diseño, en lo concerniente al capítulo eléctrico, por lo tanto, es una obra inconclusa que no presta ningún servicio a la comunidad, y, además, han transcurrido aproximadamente 2 años desde su suspensión y no existe aún fecha cierta de reinicio y de posterior terminación y entrega.

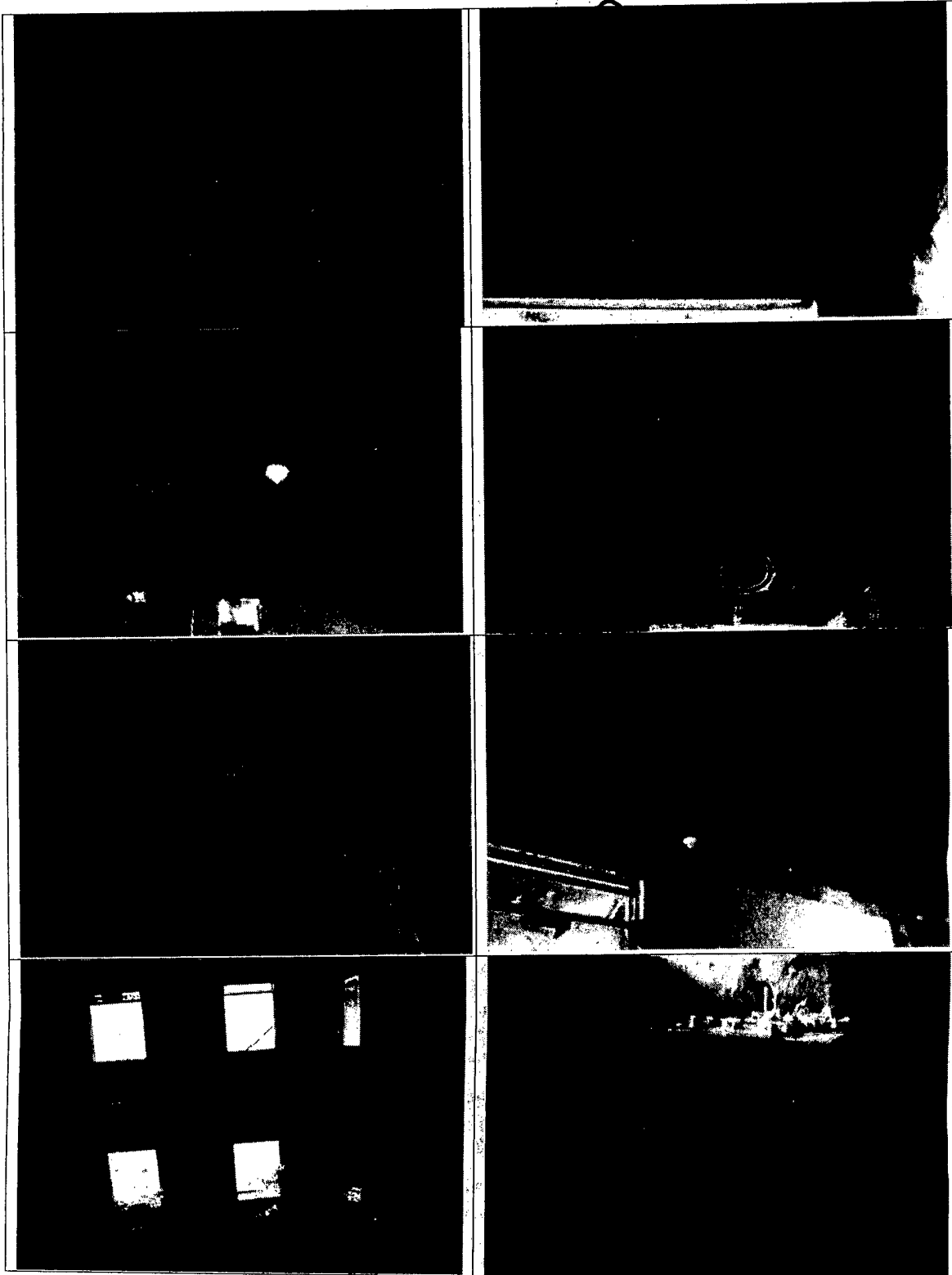
Por otro lado, en la revisión de la placa de entrepiso construida en la primera etapa en el año 2011, se evidenció deficiente proceso constructivo manifestado en hormigqueo, acero de refuerzo a la vista por estar sin recubrimiento, discontinuidad longitudinal en el ancho de viguetas, vigas expandidas o ensanchadas, diferencia en el ancho de las viguetas en el sentido transversal, lo cual va a generar gastos adicionales que serán asumidos por la ejecución de la segunda etapa y la puesta en funcionamiento de la obra mediante el contrato objeto de revisión por parte de la CGR.

Las deficiencias constructivas antes relacionadas fueron verificadas y validadas por el contratista de obra y la interventoría en el mes de marzo de 2017, lo cual evidencia que no fue previsto e incluido en la propuesta presentada por el contratista de obra el 10 de junio de 2016.

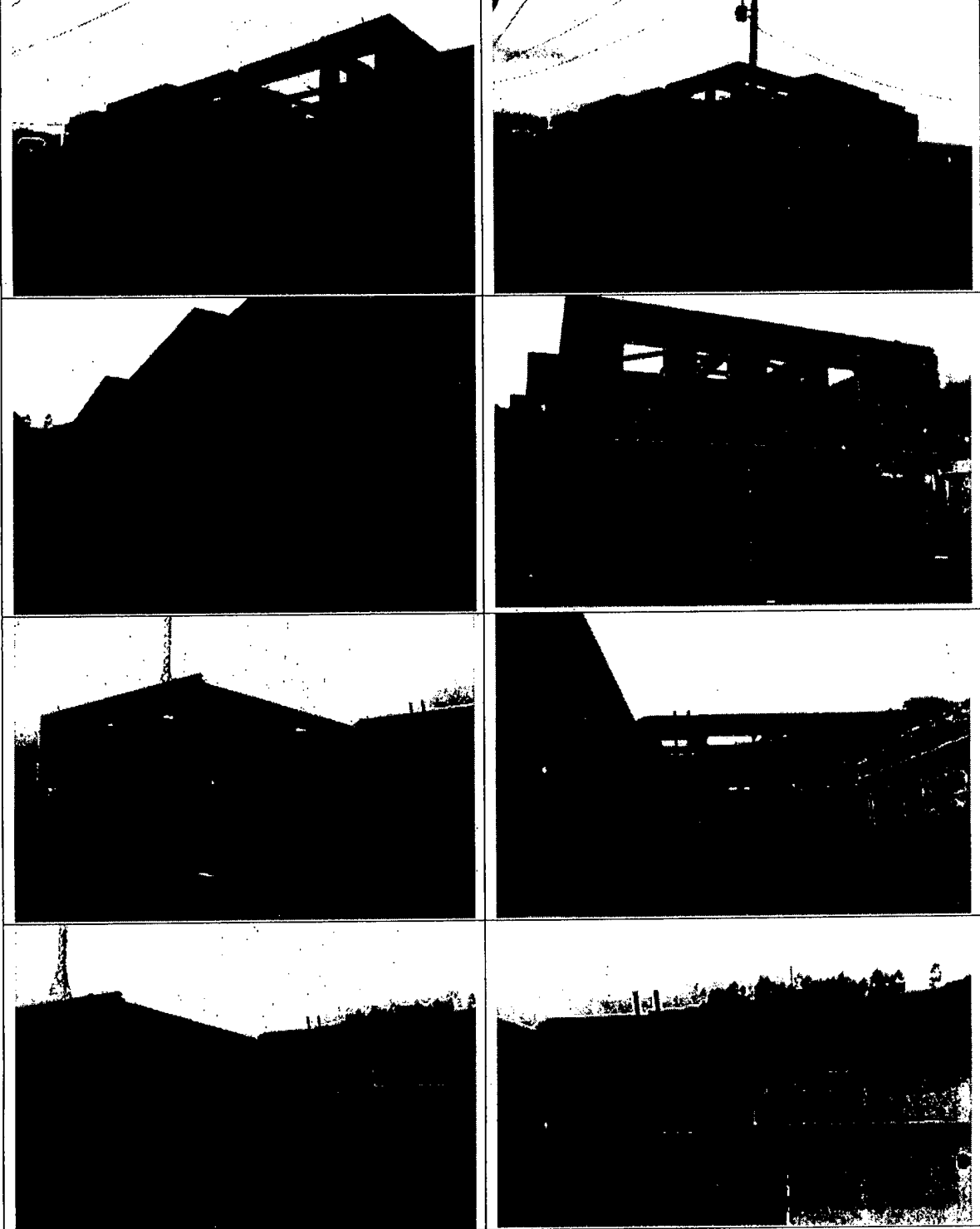
De igual forma en la placa de contrapiso ejecutada en la segunda etapa, mediante el contrato objeto de revisión por la comisión auditora, se encontró hormigueros, desmoronamiento de concreto, viguetas con presencia de material de desperdicio y acero de refuerzo a la vista por estar sin recubrimiento, igualmente proceso de oxidación en la estructura metálica instalada para ser soporte de la cubierta. Se evidenció que dicha placa presenta un espesor entre 5 y 7 cm. En lo concerniente al cerramiento, se evidenció oxidación de la tubería con la que fue ejecutada. En el siguiente registro fotográfico se muestra el estado de la obra:

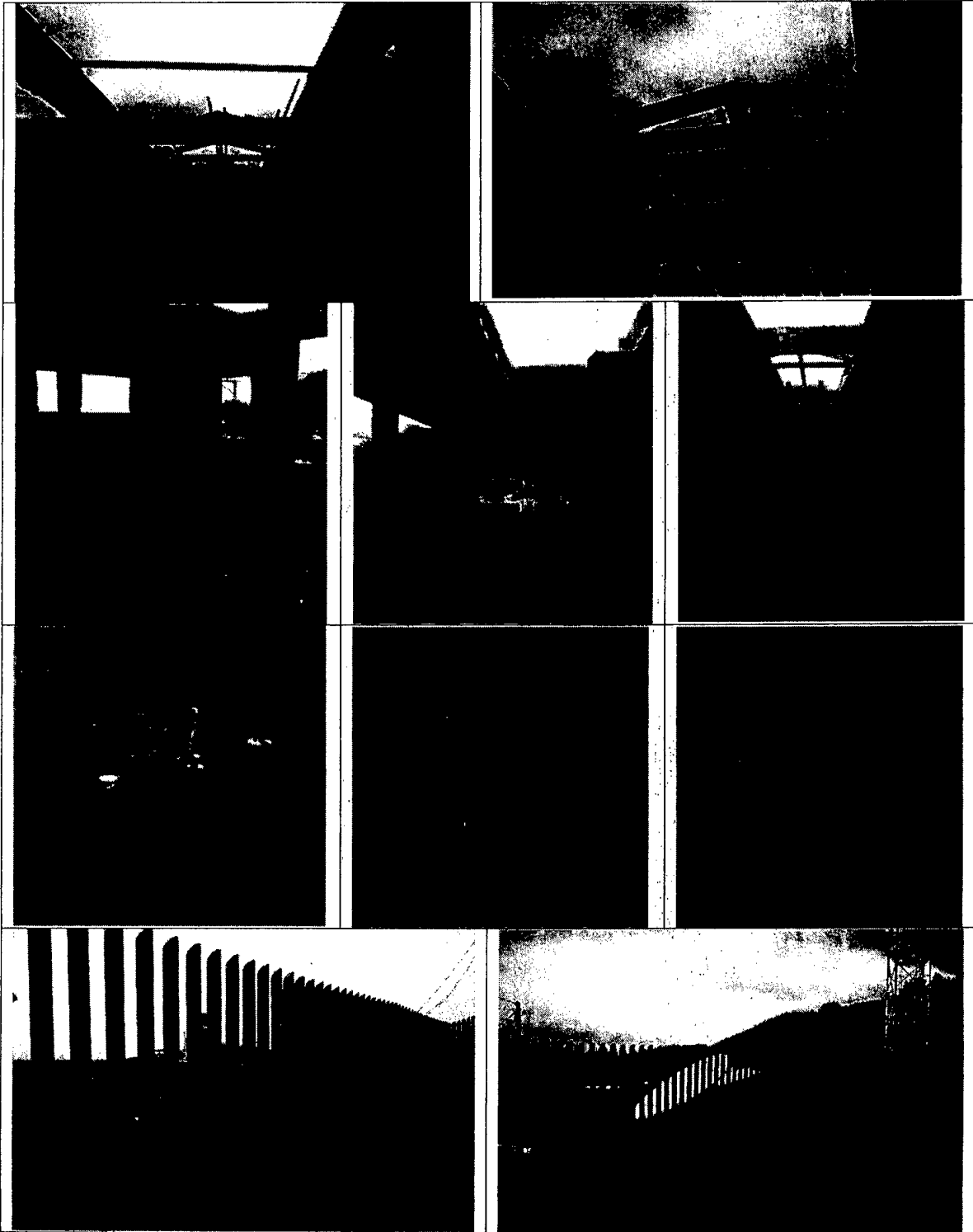


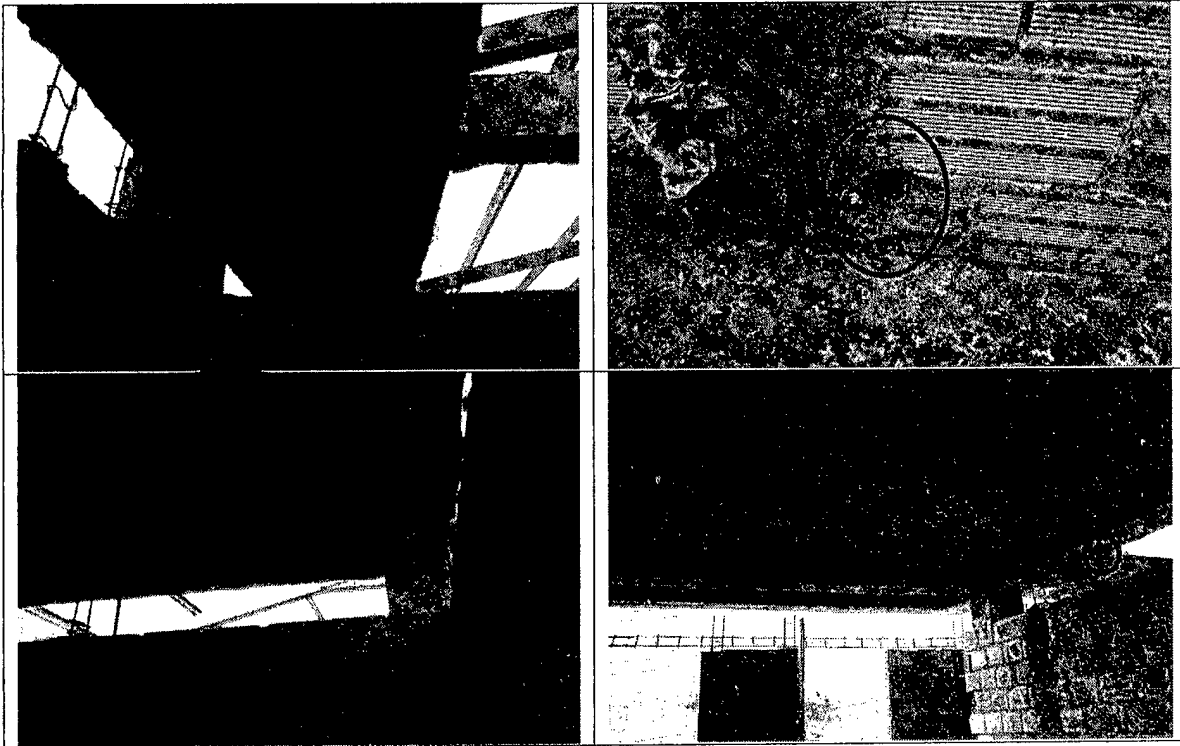




Construcción fase 2 (contrato auditado) – Obra negra y gris







De acuerdo con la verificación ocular del estado de la construcción de la obra plasmado en el anterior registro fotográfico, la estación de policía aún no está en funcionamiento, por lo tanto, no está prestando ningún servicio a la comunidad beneficiaria, debido a que no ha sido terminada y transcurrieron aproximadamente 24 meses sin ejecución de actividades en la obra, evidenciándose en el sitio una infraestructura que no tiene cubierta y se encuentra expuesta a las inclemencias del medio ambiente.

Dichas actividades fueron reiniciadas el 5 de abril de 2019 después de 2 años de suspensión, de conformidad con los soportes allegados con la respuesta de FONADE, en donde se evidencia además que la fecha prevista de la terminación y entrega del proyecto es el 5 de julio de 2019, indicando que las circunstancias que dieron lugar a la suspensión de la obra fueron superadas solo hasta la referida fecha.

Los hechos descritos evidencian que la gestión adelantada por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos no ha sido oportuna para la ejecución del proyecto. Pues bien, este hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria, en concordancia con el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011.



## Respuesta de FONADE:

*“Teniendo en cuenta la Normativa descrita, las obligaciones generales de los interventores y las funciones de la supervisión para la fecha de inicio de los procesos de selección de la contratación derivada, de manera atenta comunicamos que el Manual de Supervisión e Interventoría de FONADE (MMI002) aplicable correspondió a la versión 8 vigencia 2015-06-12.*

- *El contrato interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 215028 suscrito entre FONSECON y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE – en la cláusula tercera como obligaciones específicas entre otras, señala las siguientes: “3. Entregar los productos de las actividades objeto del contrato, de acuerdo con el alcance y presupuesto del Contrato Interadministrativo. (...). 22. Realizar el seguimiento a toda la contratación que se adelante y garantizar el buen desarrollo de los mismos (...).”*

*En cuanto a las obligaciones generales, en la misma cláusula establece que: “(...) 11. Cumplir con el objeto del contrato, con plena autonomía técnica y administrativa y bajo su propia responsabilidad (...).”*

*La cláusula tercera del contrato interadministrativo de gerencia de proyectos No. 215028 (suscrito entre FONADE y el Ministerio del Interior – FONSECON), establece entre las obligaciones específicas de FONADE: “(...) 3. Entregar los productos de las actividades objeto del Contrato, de acuerdo con el alcance y presupuesto del Contrato interadministrativo”. Además, entre las obligaciones generales en el numeral 11 señala: “(...) Cumplir con el objeto del Contrato, con plena autonomía técnica y administrativa y bajo su propia responsabilidad.”*

- *La cláusula tercera del contrato interadministrativo de cooperación No. 215034 (suscrito entre FONADE y el Municipio de Zipaquirá), en el numeral 3.2 señala: “2) Realizar las actividades precontractuales, contractual y postcontractual necesarias para la celebración y ejecución de la totalidad de contratos (obra y consultoría) requeridos para la ejecución del proyecto objeto del convenio.”*
- *El numeral 4.3.8 del capítulo 4 de las Reglas de Participación para el proceso de selección del contratista de obra, estipula que: “Previo a la suscripción del acta de inicio, **el CONTRATISTA se obliga a revisar los estudios y diseños y presentar las observaciones a los mismos, en caso de no hacerlo se entenderá la aceptación total de los mismos. (...)**” **negrilla fuera de texto**; y el numeral 4.6 del mismo capítulo, indica que: “Se entiende por las partes que **EL CONTRATISTA** ha hecho sus propias averiguaciones, estudios y proyecciones, y ha analizado las condiciones técnicas, sociales, de orden público, climatológicas, ambientales y las demás circunstancias relevantes bajo las cuales se adelantará la ejecución de la obra. En consecuencia, se considera conocedor de todos los elementos necesarios para tomar la decisión de asumir totalmente, a su riesgo, las obligaciones derivadas*

*del contrato, tal como efectivamente lo hace con la presentación de la oferta y, posteriormente de aceptar su oferta, con la suscripción del mismo.”*

- *El numeral 6 de las “3.5.1.2. Obligaciones específicas” del capítulo 3 de los Estudios Previos para el proceso de selección de la interventoría, señala entre varios incisos que:*
- *“Revisar, aprobar y estudiar los primeros 15 días las especificaciones técnicas del contrato de obra, planos de obra, diseños y, en general, de toda la información referente al proyecto.*
- *Estudiar detalladamente las reglas de participación del proceso de selección que antecedió la suscripción del contrato de obra, la propuesta seleccionada y las condiciones contractuales pactadas, así como la propuesta del contratista (...).”*

*Es importante señalar, que la supervisión mediante los formatos FMI030 – Relación de Documentos y FMI301- Relación de Documentos el 11 de octubre de 2016, suministro al Consorcio (...) toda la documentación técnica correspondiente para la ejecución de la Construcción de la segunda etapa de la estación de policía San Juanito II sector del municipio de Zipaquirá para su revisión y verificación, (anexos a la respuesta).*

*De igual manera, el 21 de octubre de 2016 mediante acta suscrita en visita de seguimiento se hizo entrega por parte del contratista de obra de la comunicación radicado Consorcio OFICIO No. 13 CONT 2162241-2016 al Municipio de Zipaquirá, en el cual se requería la aclaración de la subsanación de algunas consideraciones técnicas referentes a los diseños (Elaborados por el Municipio) entregados por FONADE a los contratistas previo al inicio del proyecto, (anexos a la respuesta).*

*FONADE mediante radicado No. 20162300289281 del 24-10-2016 y reiterada mediante radicado No. 20162300303301 del 09-11-2016 solicita al municipio de Zipaquirá la respuesta a las observaciones de diseño, entregado a FONADE por parte del Municipio y viabilizado por el Ministerio del Interior FONSECON; evidenciando de esta manera que, en el marco de las obligaciones del contratista y las funciones de la supervisión y Gerencia del Convenio, se realizaron todas las gestiones necesarias para que se atendieran los requerimientos y la revisión técnica que requería el proyecto.*

- *FONADE suscribió el contrato interadministrativo No. 215028 el 23/06/2015, con el Ministerio del Interior – Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECÓN, con el siguiente objeto: “Realizar la **Gerencia** con el fin de desarrollar los proyectos financiados con recursos de FONON (SIC) NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA – FONSECÓN”, (Resaltado fuera de texto), con un plazo previsto de ejecución hasta el 10 de diciembre de 2016, sin embargo, dicho término fue prorrogado hasta el 20/12/2019, de conformidad con la prórroga No. 5 de 20/12/2018.*

*Como consecuencia del citado convenio, el 23/06/2015 el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE-, suscribió el convenio interadministrativo No. 215034, con el municipio de Zipaquirá – Cundinamarca-, cuyo objeto es “Aunar*

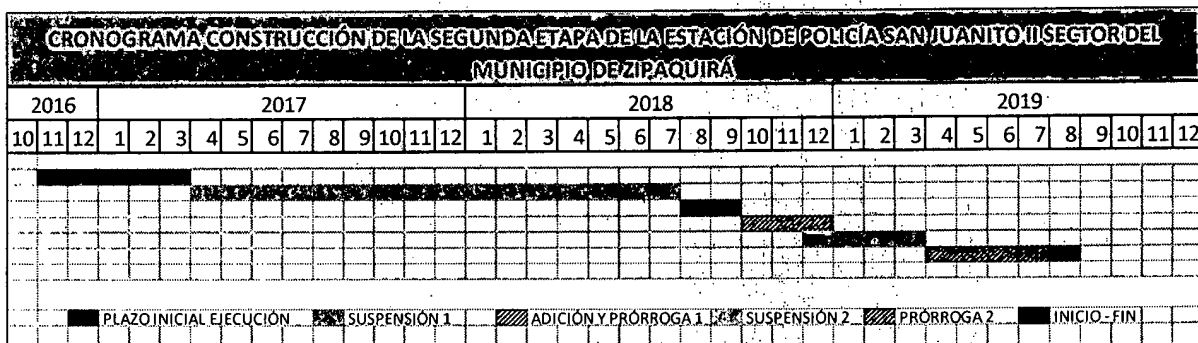


esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar proyectos de infraestructura para el municipio de ZIPAQUIRA departamento de CUNDINAMARCA de acuerdo con los términos y alcances establecidos por FONSECON en la viabilidad técnica y la propuesta presentada y aceptada por el MINISTERIO - FONSECON", y una duración hasta el 18 de octubre de 2016, de acuerdo a la sexta prórroga del 21/12/2018, dicho plazo fue prorrogado hasta el 30/09/2019. Además, se estableció en la cláusula tercera de la prórroga No. 5, adición No.1 y modificación No.1 del referido convenio suscrita el 04/07/2018, que el Municipio de Zipaquirá "(...) se compromete a aportar la suma de (...) \$540.533.994".

- En cumplimiento de las cláusulas del convenio, el 31 de agosto de 2016 FONADE suscribió con el Consorcio Orinoquia el contrato de obra No. 2162241-2016 cuyo objeto es "Construcción de la segunda etapa de la estación de policía San Juanito II sector del municipio de Zipaquirá", por un valor de \$1.912.549.502 y una duración de 6 Meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio el 30/11/2016, dicho plazo fue prorrogado mediante la suspensión No. 2 de la prórroga No.2 suscrita el 04/03/2019 hasta el 04/04/2019.

El 21 de diciembre de 2018 FONADE realizó adición de recursos al contrato señalado por un valor de \$ 646.152.961, por lo tanto, el valor del contrato de obra No. 2162241-2016 es de \$ 2.558.702.463. Por otro lado, el contrato se encuentra suspendido desde el 10 de abril de 2017, con ejecución intermedia de un mes y 20 días entre el 1 de agosto y 20 de septiembre de 2018, es decir, a la fecha de visita realizada por la CGR, 21 y 22 de marzo de 2019, la obra está suspendida desde hace aproximadamente dos años.

Con el objeto de aclarar los tiempos reales de la ejecución de la contratación derivada, se presenta a continuación el cronograma del proyecto con las novedades contractuales realizadas; señalando que a la fecha de esta respuesta los contratos se encuentran vigentes desde el 05 de abril de 2019, fecha en la cual se reiniciaron y prorrogaron los contratos por el termino de tres (3) meses y su fecha de terminación y entrega del proyecto de conformidad con dicha novedad corresponde al 05 de julio de 2019 (Se anexan las novedades contractuales).



Elaboró: Supervisión Contrato Interadministrativo.



- En cuanto a la inversión realizada en virtud del contrato de obra No. 2162241-2016, FONADE ha realizado pagos al contratista por anticipo del 20% y por siete (7) actas parciales, los cuales se relacionan a continuación:

Cuadro No. 1. Pagos realizados al Contratista de Obra

No. Comprobante de Egreso	Fecha del Giro	Concepto	Valor Facturado	Valor Amortizado	Retención Garantía (10%)	Valor Girado
		Anticipo (20%)				382,509,900.40
3133	3/2/2017	Acta parcial de obra No. 1	271,626,423.00	54,325,285.00	27,162,642.00	190,138,496.00
5445	27/2/2017	Acta parcial de obra No. 2	267,316,529.00	53,463,306	26,731,653	187,121,570.30
8738	3/4/2017	Acta parcial de obra No. 3	150,522,914.00	30,104,582.80	15,052,291.40	105,366.039.80
11134	26/4/2017	Acta parcial de obra No. 4	44,380,236.00	8,876,047.20	4,438,023.60	31,066,165.20
22605	29/8/2018	Acta parcial de obra No. 5	172,877,719.00	34,575,543.80	17,287,771.90	121,014,403.30
29067	15/11/2018	Acta parcial de obra No. 6	72,798,693.00	14,559,738.60	7,279,869.30	50,959,085.10
29157	16/11/2018		53,115,492.00		5,311,549.20	47,803,942.80
32777	19/12/2018	Acta parcial de obra No. 7	82,105,588.00	16,421,117.60	8,210,558.80	57,473,911.60
32561	10/12/2018		51,932,877.00		5,193,287.70	46,739,589.30
<b>PAGOS REALIZADOS AL CONTRATISTA DE OBRA</b>			<b>\$ 1,166,676,471.00</b>	<b>\$ 212,325,620.80</b>	<b>\$ 116,667,646.80</b>	<b>\$ 837,683,203.40</b>

Fuente: Pagos del contrato de obra No. 2162241-2016. - Elaboró: Grupo auditor CGR

En desarrollo del proyecto se presentaron diversas actuaciones administrativas, entre las causas que las originaron, se encuentran:

- Solicitud de aclaraciones y modificaciones en los diseños por parte del contratista de obra, porque afectan la programación presentada de acuerdo con lo manifestado por este en la suspensión No. 1 suscrita el 10/04/2017. De conformidad con lo manifestado por la interventoría en la justificación de dicha suspensión: "(...) para poder continuar con el óptimo desarrollo del proyecto se hace necesario la definición de las actividades que no fueron contempladas en el diseño y presupuesto inicial por el municipio (...)"
- Posteriormente en Acta de prórroga No. 3 de la suspensión No. 1 FONADE se mantiene en la postura dada a conocer a través del oficio No. 26 OBRA CON 2162241-2016 en el cual señala: "(...) donde manifestamos que al fundir las vigas de cubierta y vigas canales con el diseño entregado por la entidad, se van a presentar fallas estructurales tales como: deflexiones excesivas en la estructura



*presentándose agrietamiento por falta de amarre en el sistema de pórticos; dado el caso de presentarse un evento sísmico se podría llegar al colapso”.*

- *En acta de prórroga No. 10 de la suspensión No. 1 del contrato de obra pública No. 2162241 FONADE advierte “(...) que al continuar con el proceso constructivo del producto de diseño actual expone a la misma a unas serias deficiencias que comprometen la estabilidad y seguridad estructural”, además de lo anterior FONADE ratifica su posición establecida en los oficios No. 2017-230-035736 y 2018-210-001893-1 del 18 de diciembre de 2017 y y 26 de enero de 2018 en los cuales indicaron en su momento “(...) se recomienda que el diseño actual no sea ejecutado y se someta al ajuste que garantice el cumplimiento de la Normatividad Nacional aplicable”.*
- *Según el acta de reinicio suscrita 01/08/2018, luego de once (11) prórrogas a la suspensión No. 1, en esta fecha fue subsanada la deficiencia técnica estructural con la realización de ajustes al diseño por parte del consultor contratado por el municipio de Zipaquirá, tal como lo constatan participantes en la misma (contratista, interventor, FONADE y municipio), en los siguientes términos: “una vez revisada la documentación y los soportes adjuntos en la comunicación del asunto por parte del contratista de obra y la interventoría de obra, nos permitimos informar que los ajustes realizados al diseño estructural cumplen con la suficiencia técnica para la ejecución de la estación de policía (...)”.*
- *Aunado a lo anterior la Gerente del Convenio 215028 a través de oficio con radicado No. 20182100114051 de 26-04-18, informa al burgomaestre del Municipio de Zipaquirá “(...) una vez revisada la documentación y los soportes adjuntos en la comunicación del asunto por parte del contratista de obra, nos permitimos informar que los ajustes realizados al diseño estructural cumplen con la suficiencia técnica para la ejecución de la estación de policía, como lo señala la comunicación SAN-ALEJO-FONADE-OFICINA-216-258-022<sup>a</sup> del 26 de marzo de 2018”.*
- *Ante las observaciones de los componentes de diseño eléctrico e hidráulicos en mesa de trabajo efectuada el 17/12/2018 se originó la suspensión No. 2 hasta el 04/02/2019, la cual de acuerdo con la justificación plasmada en la misma se dio para que: “(...) el Municipio de Zipaquirá a través de su consultor de diseño adelante los trámites ante la empresa prestadora de servicios (CODENSA) para la solicitud y trámite de factibilidad del proyecto eléctrico; posteriormente adelantar las gestiones administrativas necesarias, incorporar los recursos adicionales para la finalización del proyecto (...)”.*
- *Según acta de prórroga No. 2 de la suspensión No. 2 del 04/03/2019, aún persiste la situación que generó la suspensión No. 2, por lo que extienden la culminación de las obras del componente eléctrico hasta el 04/04/2019.*

*De acuerdo con las diversas suspensiones y prórrogas que se presentaron en el contrato de obra, se evidencia que el término de ejecución se ha ampliado o prorrogado en varias ocasiones, por deficiencias en los diseños. El proyecto contemplaba realizarse en SEIS MESES contados a partir de la firma del acta de inicio el 30/11/2016, y a la fecha de la visita al sitio de la obra, presenta una duración de aproximadamente 28 meses desde la suscripción del acta de inicio y su avance físico es de 58% (según informe de interventoría del 29/11/2018).*

*Cabe resaltar, que el contrato se encuentra suspendido desde el 10/04/2017, así mismo, mediante prórroga No. 02 a la suspensión No. 02 del 04/03/2019, la cual finalizaría el 04/04/2019, hasta tanto no se corrijan las observaciones del capítulo eléctrico, sin embargo, a la fecha de visita de campo por parte de la CGR la cual tuvo lugar los días 21 y 22 de marzo de 2019, no habían sido subsanadas.*

*Cada una de las novedades contractuales de la contratación derivada cuyo objeto es la Construcción de la segunda etapa de la estación de policía San Juanito II sector del municipio de Zipaquirá; que han impedido el cumplimiento de los plazos establecidos en el marco del contrato interadministrativo de gerencia de proyectos F444-2015 (numeración FONADE 215028) y Convenio Interadministrativo de Cooperación 215034, se justifican en las siguientes consideraciones:*

- Teniendo en cuenta lo anterior si bien FONADE 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, es pertinente mencionar, que FONADE no está obligada a asumir la responsabilidad técnica de un alcance que no hace parte de su obligación contractual inicialmente pactada (diseños), sin embargo y en función de su obligación de resultado, ha gestionado de manera oportuna y requerido al Ente Territorial para el cumplimiento de sus obligaciones desde el primer momento en que se evidenciaron las deficiencias técnicas del proyecto, demostrado en las diferentes mesas de trabajo adelantadas con el Municipio, Ministerio del Interior y FONADE, en cumplimiento de la establecido en la CLAUSULA PRIMERA. — OBJETO. "Realizar la gerencia con el fin de desarrollar los proyectos financiados con recursos de FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA - FONSECON.", y la CLAUSULA SEGUNDA. - ALCANCE DEL OBJETO. El alcance del Objeto será de acuerdo con las especificaciones suministradas por la Policía Nacional, y características mínimas presentadas por las Entidades y aprobadas por el comité FONSECON, las cuales se encuentran detalladas en cada uno de los proyecto, los cuales hacen parte del presente contrato." como lo establece la ficha de viabilidad proyectos FONSECON, evaluada, aprobada y viabilizada por el grupo de Planeación del Ministerio del Interior el 20 de enero de 2015, que corresponde a la "CONSTRUCCIÓN DE SEGUNDA ETAPA DE LA ESTACIÓN DE POLICÍA SAN JUANITO II SECTOR DEL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRA, CUNDINAMARCA."*
- En desarrollo del Contrato de Obra No. 2162241 cuyo objeto es la construcción de la Estación de Policía de Sanjuanito Segundo Sector, localizada en el municipio de*

*Zipaquirá - Cundinamarca; la cual corresponde a la segunda fase de la etapa de construcción del proyecto, con modificaciones y ampliaciones en el área y altura de la edificación existente, se identificaron y subsanaron deficiencias conceptuales en los productos de diseño denominado "MODIFICACIÓN DISEÑO ESTACIÓN DE POLICÍA SAN JUANITO" CONTRATO 426 DE 2015 DEL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRA CUNDINAMARCA, como consta, en el acta de reinicio y en la novedad de adición y prórroga*

- *Es pertinente precisar, que FONADE hoy ENTerritorio comunicó con oportunidad al Ministerio del Interior y al municipio de Zipaquirá la continuidad del avance del proceso constructivo y recomendó que el diseño estructural actual NO fuera ejecutado y se sometiera a un revisión y ajuste que garantizara el cumplimiento de la Normativa Nacional aplicable y que a su vez contara con la debida revisión de diseño que exige la Ley.*
- *Lo anterior se relaciona con los siguientes soportes que demuestran la gestión de FONADE, en su momento:*
  - Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300357361 de 18/12/2017. (2 folios)*
  - Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300291271 de 09/11/2017(5 folios)*
  - Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300291261 de 09/11/2017. (5 folios)*
  - Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300277621 de 25/10/2017. (3 folios).*
  - Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300262391 de 09/10/2017. (5 folios).*
  - Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300262351 de 09/10/2017. (5 folios)*
  - Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300247001 de 22/19/2017. (1 folio)*
  - Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300178301 de 13/17/2017. (2 folios).*
  - Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300156451 de 16/06/2017. (1 folio)*
- *Al momento de la visita, se encontró una edificación de dos pisos sin cubierta que hace parte de la estación de policía la cual el municipio construyó en dos etapas, la primera*

*terminada en el año 2011 y comprende la construcción del primer piso con su losa de entrepiso. En el estudio previo para la contratación de la segunda etapa de la estación de policía, se señalan las obras realizadas mediante el contrato para la ejecución de la primera etapa, la cual dejó completa la parte estructural y arquitectónica, con pisos y muros terminados, cuyos espacios y actividades se discriminan a continuación: tres oficinas (comando – subcomando – participación comunitaria, denuncias y contravenciones), armerillo, sala de instrucción o aula múltiple con su respectivo baño múltiple, parqueaderos descubiertos (andenes entre la sala de reflexión y la estación con escalerilla y canal en adoquín), salas de reflexión (obra completa – parte estructural y arquitectónica, pisos y muros terminados, dos baterías sanitarias – sanitarios, lavamanos y duchas, oficina y sala de máquinas).*

- *La segunda etapa comprende la ampliación de la estación y la construcción del segundo piso tanto de la primera etapa como de la ampliación con un área cubierta de 1.212,33 M2, compuesta por las zonas administrativa, restringida, social, alojamiento, servicios generales. Los espacios a construir son los siguientes: una oficina para el Distrito, una (1) oficina para el personal de la seccional de investigación criminal, una (1) cafetería, tres (3) unidades sanitarias, archivo, armerillo, sala de radios o central comunicaciones, un (1) almacén de intendencia, tres (3) apartamentos fiscales, plaza de armas formación, tres (3) salas de retención temporal de la libertad, Un (1) alojamiento para el personal femenino y un alojamiento para suboficiales, Sala de televisión, comedor, cocina, oficinas para las especialidades (turismo, ambiental, infancia y adolescencia), sala CIEPS, un área para el personal de seccional de investigación criminal perteneciente al grupo de explosivos y automotores, parqueaderos y alojamiento para el comandante del departamento.*
- *Además, realizar actividades de mantenimiento que complementa la etapa 1 de la estación de policía, construcción existente, tales como: Desmonte de cielo raso en drywall, Demolición de piso de cerámica, Resane de muros, Estuco y pintura de muros existentes para el acabado final, Cambio de vidrios de ventanería existente que se encuentren rotos, Desmonte de lámparas de iluminación.*
- *Cabe anotar que para la construcción de la segunda etapa los espacios arquitectónicos diseñados en la primera etapa sufrieron variación, según lo manifestado por el funcionario del municipio que atendió la visita debido a que: "(...) las especificaciones y distribuciones arquitectónicas de los alojamientos, en el año 2011 cada alojamiento permitía albergar 12 unidades de policía y para la segunda fase las nuevas especificaciones indicaban que cada alojamiento máximo podía albergar 6 unidades de policía, por lo tanto, se debió ajustar el proyecto a las necesidades actuales".*
- *Lo anterior conllevó cambios en el diseño inicial realizado por el municipio en junio de 2011 para la construcción de la estación de policía, para cumplir con las especificaciones establecidas por la policía Nacional que se contemplaron en la construcción de la segunda etapa mediante el contrato de obra No. 2162241-2016.*



- En concordancia con lo anteriormente señalado, se evidencia que la alcaldía del municipio de Zipaquirá no realizó las gestiones necesarias de manera oportuna a fin de canalizar los recursos para ejecutar la segunda etapa de la construcción y culminar la obra en corto plazo, para haber evitado lo presentado con las especificaciones establecidas por la policía.

De conformidad con lo anotado, rediseño arquitectónico por cambios en las especificaciones establecidas por la policía Nacional, se evidenció que en la placa de entepiso construida en la primera fase fue retirado el manto para la impermeabilización. Así mismo se evidenció que los puntos hidrosanitarios contabilizados por la CGR no coinciden con los pagados al contratista en el acumulado de las siete actas parciales, a lo cual el contratista y el interventor de la obra manifestaron lo siguiente: "(...) inicialmente hubo una proyección sobre puntos a realizar y debido a mayores cantidades de ítems contractuales ejecutados, los cuales no se podían cobrar porque no tenían modificatorio, se cobraron los puntos, pero en el balance general van a quedar las cantidades finales reales y ejecutadas, y de acuerdo con la necesidad de la estación de policía".

En cuanto lo manifestado por la CGR "se evidenció que en la placa de entepiso construida en la primera fase fue retirado el manto para la impermeabilización", actividad necesaria dentro del proceso constructivo de la segunda fase, teniendo en cuenta que sobre esta zona se desarrollaría la ampliación de la edificación, para espacio de alojamiento con acabados distintos sobre la superficie de placa de contrapiso (anteriormente cubierta I fase).

De igual manera, si bien es cierto en cuanto a lo manifestado por el contratista de obra y la interventoría en acta de visita del 22 de marzo de 2019, la gerencia del convenio y la supervisión mediante comunicación con radicado No. 20192200102901 del 25 de abril de 2019 y radicado No. 20192200103281 del 25 de abril de 2019 requirió a los contratistas de obra e interventoría para que subsanaran la novedad presentada en la diferencia de cantidades reflejadas en acta parcial No. 7, de acuerdo con lo descrito en el documento reglās de participación de la oferta pública OPC 032-2016 la cual señala en el CAPITULO CUARTO Numeral 4.2 lo siguiente:

(...) 4.2. ACTAS PARCIALES DE OBRA Y RECIBO DE LA OBRA

Las actas parciales de obra contienen la ejecución del avance de la misma en la periodicidad pactada en el contrato o diferentes al acta de recibo final de la obra.

**Las actas parciales de obra y el pago de las mismas tienen un carácter provisional en lo que se refiere a la cantidad y calidad de la obra preaprobada, estas entregas no tiene el carácter de definitivo, ni certifican a satisfacción por parte del interventor, ni de FONADE la ejecución de las actividades ejecutadas por EL CONTRATISTA, tan solo constituyen la prueba y respaldo del avance de las obras y de su pago; razón por la cual, el pago de las mismas por parte de FONADE, no significa el recibo definitivo a satisfacción.**

**El Interventor podrá, en actas posteriores, hacer correcciones, ampliaciones, reducciones o modificaciones a cualquiera de las actas anteriores aprobadas por él y deberá indicar el valor correspondiente a la parte o partes de los trabajos que no cumplan con las especificaciones técnicas de las obras objeto del contrato, a efecto de que FONADE se abstenga de pagarlas o compensarlas con cuentas futuras a EL CONTRATISTA hasta que el Interventor dé el visto bueno.**

La ejecución de las actividades será aprobada y recibida en su totalidad en el acta de recibo de la obra, razón por la cual, hasta ese momento la interventoría y/o FONADE se reservan el derecho de solicitar a EL CONTRATISTA la adecuación, ajustes o correcciones de las actividades que no se encuentren en las condiciones esperadas y contratadas para ser recibidas. Ningún documento que no sea el Acta de recibo definitivo de la totalidad o parte de las obras podrá considerarse como constitutivo de aprobación de las obras objeto del contrato.”

(...)

Dicho requerimiento se realiza en virtud de que a la fecha los contratos y los convenios interadministrativos se encuentran vigentes y en ejecución. (anexo reglas de participación)

- Adicionalmente, se requirió la realización de otras obras, tales como: desmonte de cielo raso, muros en drywall, demolición de pisos de enchape, entre otras actividades. Dichas actividades tienen un costo que generan un gasto adicional en la consecución de la obra, el cual fue presupuestado y pagado, y asciende a la suma de **\$35,365,491.49**.

Es importante aclarar, que son actividades planteadas por el Municipio a través de su consultoría y ejecutadas por los contratistas seleccionados por la Entidad, teniendo en consideración que estas son necesarias para el desarrollo y ejecución del proyecto en su segunda etapa y se encuentran previstas en el marco del contrato 2162241

- En el sitio de la obra se evidenció la construcción de: placa de entrepiso de la ampliación, columnas, muros, vigas de amarre superior, viga canal, estructura metálica soporte de la cubierta, puntos hidrosanitarios, puntos eléctricos, cajas de inspección, cerramiento perimetral, baldosa de piso, entre otras actividades. Las cuales fueron ejecutadas en virtud del contrato de obra No. 2162241-2016 suscrito para la ejecución de la segunda etapa de la estación de policía. Se evidenció que la infraestructura no está terminada y a la fecha de la visita la ejecución de la obra se encuentra suspendida, porque no se han subsanado las deficiencias en el diseño, en lo concerniente al capítulo eléctrico, por lo tanto, es una obra inconclusa que no presta ningún servicio a la comunidad, y, además, han transcurrido aproximadamente 2 años desde su suspensión y no existe aún fecha cierta de reinicio y de posterior terminación y entrega.

Como se aclaró anteriormente, en el cuadro cronograma de ejecución del proyecto se evidencia el estado actual de la Construcción de la segunda etapa de la estación de policía San Juanito II sector del municipio de Zipaquirá, **el cual se encuentra vigente desde el 05 de abril de 2019 con fecha de finalización el 05 de julio de 2019**, ahora bien, los tiempos en los cuales el proyecto ha presentado suspensiones y como se argumenta en la





*presente respuesta con respecto a las causas de la no ejecución oportuna, estas son responsabilidad del Municipio por la entrega deficiente de los componentes técnicos del proyecto por consecuencia de una Viabilización inadecuada sin el correspondiente proceso de validación y verificación por parte del Ministerio del Interior en la etapa de consolidación del proyecto, en la que FONADE, ha realizado todas las gestiones tendientes a ejecutar y entregar el proyecto con la normativa vigente NSR10, como se soportó anteriormente en el presente escrito.*

*De esta manera reiteramos la posición de la gerencia del convenio en la que FONADE 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, adicionalmente, es pertinente mencionar que FONADE no está obligada a asumir la responsabilidad técnica de un alcance que no hace parte de su obligación contractual, sin embargo y en función de su obligación de resultado ha gestionado de manera oportuna y requerido al Ente Territorial para el cumplimiento de sus obligaciones desde el primer momento que se evidenciaron las deficiencias técnicas del proyecto, demostrado en las diferentes mesas de trabajo adelantadas con el Municipio, Ministerio del Interior y FONADE.*

*Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300357361 de 18/12/2017. (2 folios)*

*Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300291271 de 09/11/2017(5 folios)*

*Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300291261 de 09/11/2017. (5 folios)*

*Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300277621 de 25/10/2017. (3 folios).*

*Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300262391 de 09/10/2017. (5 folios).*

*Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300262351 de 09/10/2017. (5 folios)*

*Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300247001 de 22/19/2017. (1 folio)*

*Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300178301 de 13/17/2017. (2 folios)*

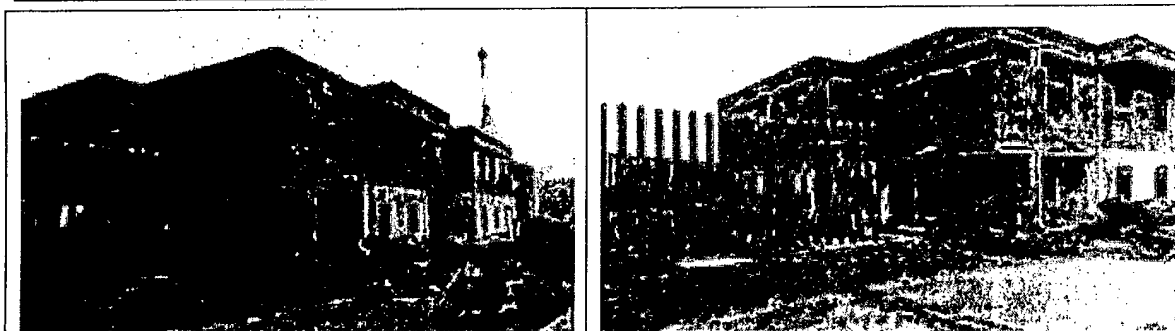
*Radicado FONADE (hoy ENTerritorio) No. 20172300156451 de 16/06/2017. (1 folio)*

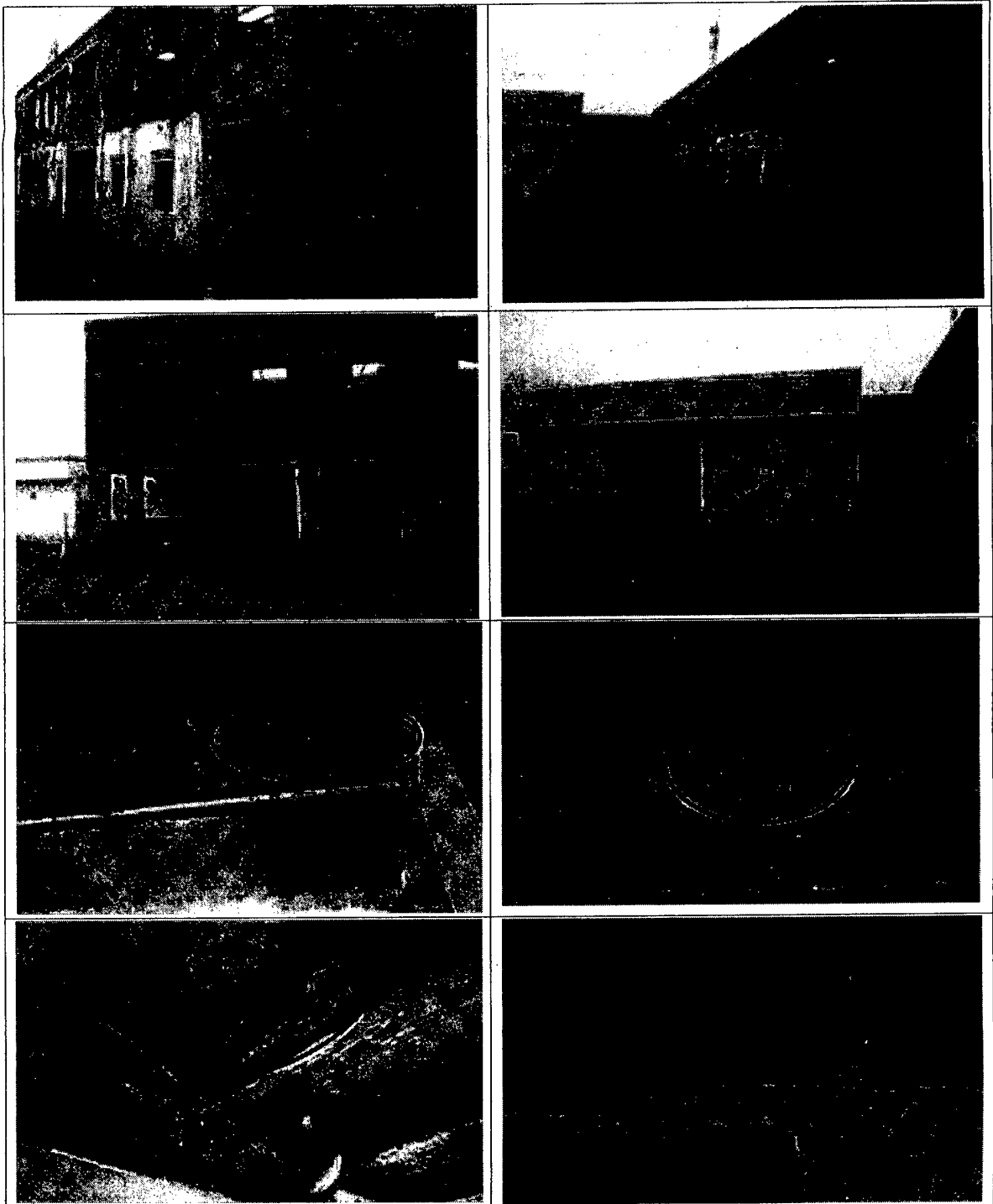
- *Por otro lado, en la revisión de la placa de entrepiso construida en la primera etapa en el año 2011, se evidenció deficiente proceso constructivo manifestado en hormigqueo, acero de refuerzo a la vista por estar sin recubrimiento, discontinuidad longitudinal en el ancho de viguetas, vigas expandidas o ensanchadas, diferencia en el ancho de las viguetas en el sentido transversal, lo cual va a generar gastos adicionales que serán asumidos por la ejecución de la segunda etapa y la puesta en funcionamiento de la obra mediante el contrato objeto de revisión por parte de la CGR.*
- *Las deficiencias constructivas antes relacionadas fueron verificadas y validadas por el contratista de obra y la interventoría en el mes de marzo de 2017, lo cual evidencia que no fue previsto e incluido en la propuesta presentada por el contratista de obra el 10/06/2016*

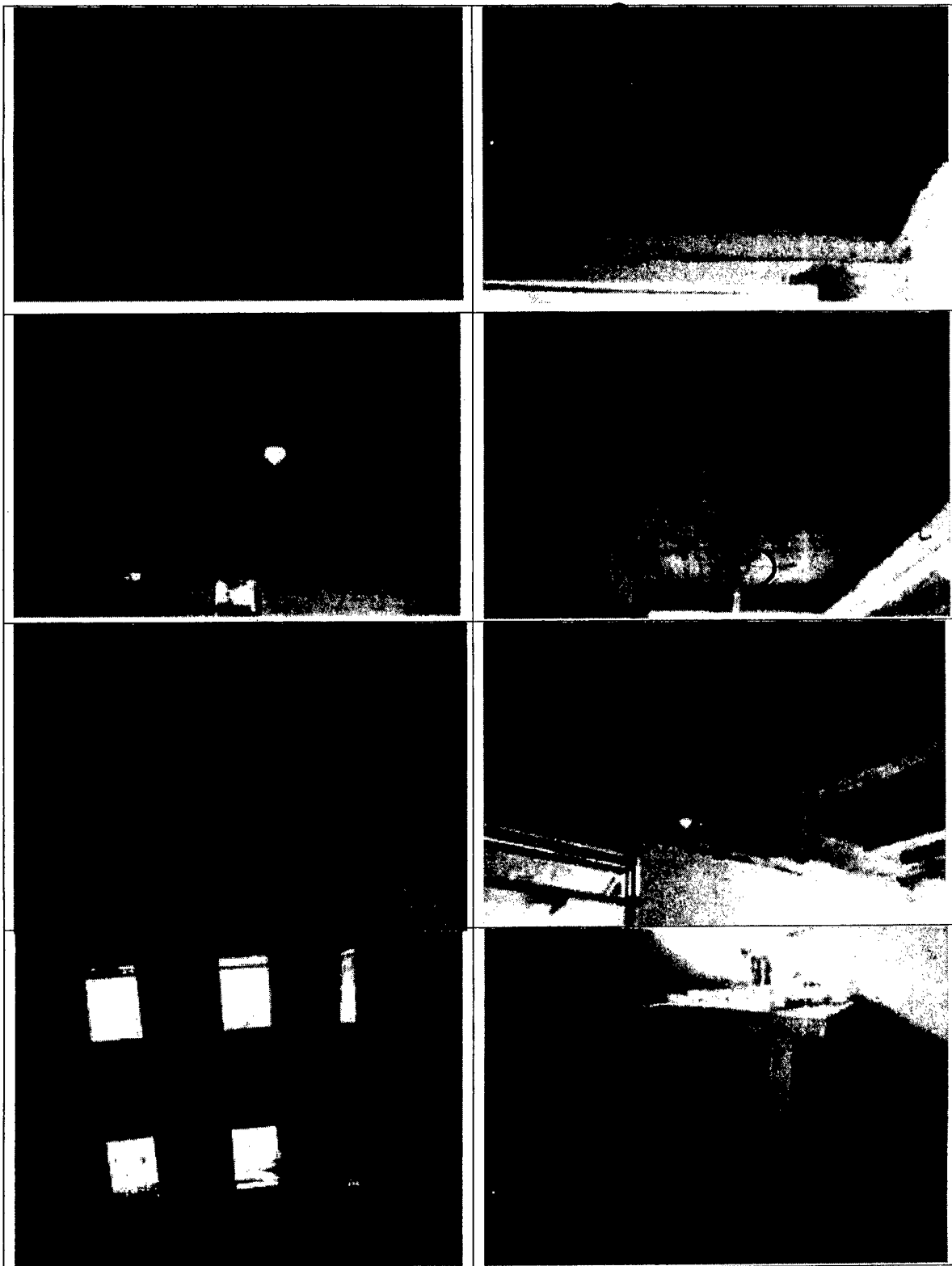
*NO es de aceptación lo antes señalado por la CGR toda vez que las lesiones, daños o afectaciones de la Fase I, ya que estos no eran visibles en la fecha citada en razón a que la edificación entregada por el Municipio contaba con la instalación de cielo raso en drywall en la zona inferior de la placa de entrepiso; por lo tanto, solo hasta el desmonte del cielo raso y el retiro del casetón de aligeramiento de la losa se pudieron evidenciar por los contratistas de obra e interventoría de FONADE las deficiencias de compacidad del concreto construido en la primera fase.*

- *De igual forma en la placa de contrapiso ejecutada en la segunda etapa, mediante el contrato objeto de revisión por la comisión auditora, se encontró hormigueros, desmoronamiento de concreto, viguetas con presencia de material de desperdicio y acero de refuerzo a la vista por estar sin recubrimiento, igualmente proceso de oxidación en la estructura metálica instalada para ser soporte de la cubierta. Se evidenció que dicha placa presenta un espesor entre 5 y 7 cm. En lo concerniente al cerramiento, se evidenció oxidación de la tubería con la que fue ejecutada. En el siguiente registro fotográfico se muestra el estado de la obra:*

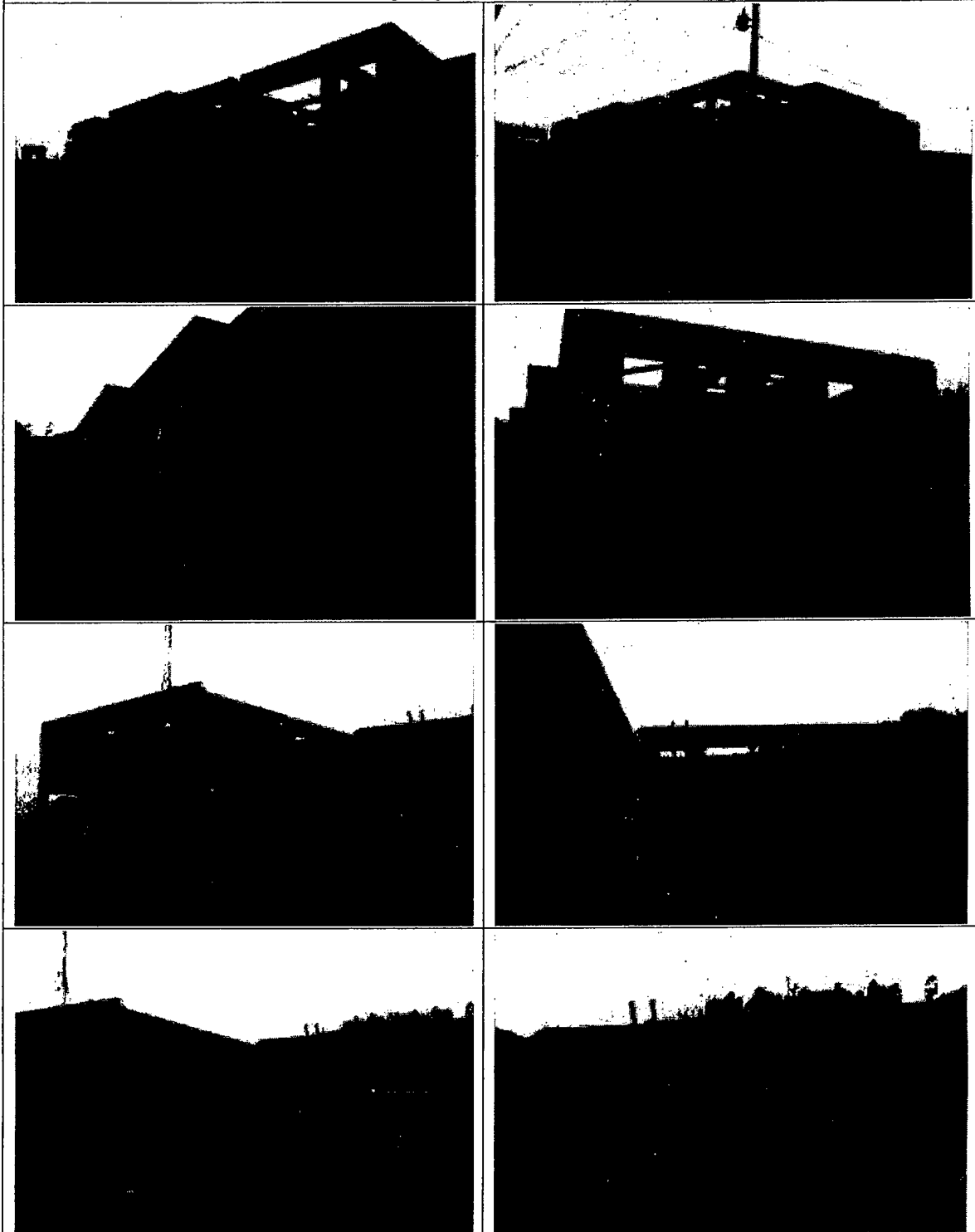
Construcción fase 1 (año 2011) - Primer Piso color blanco

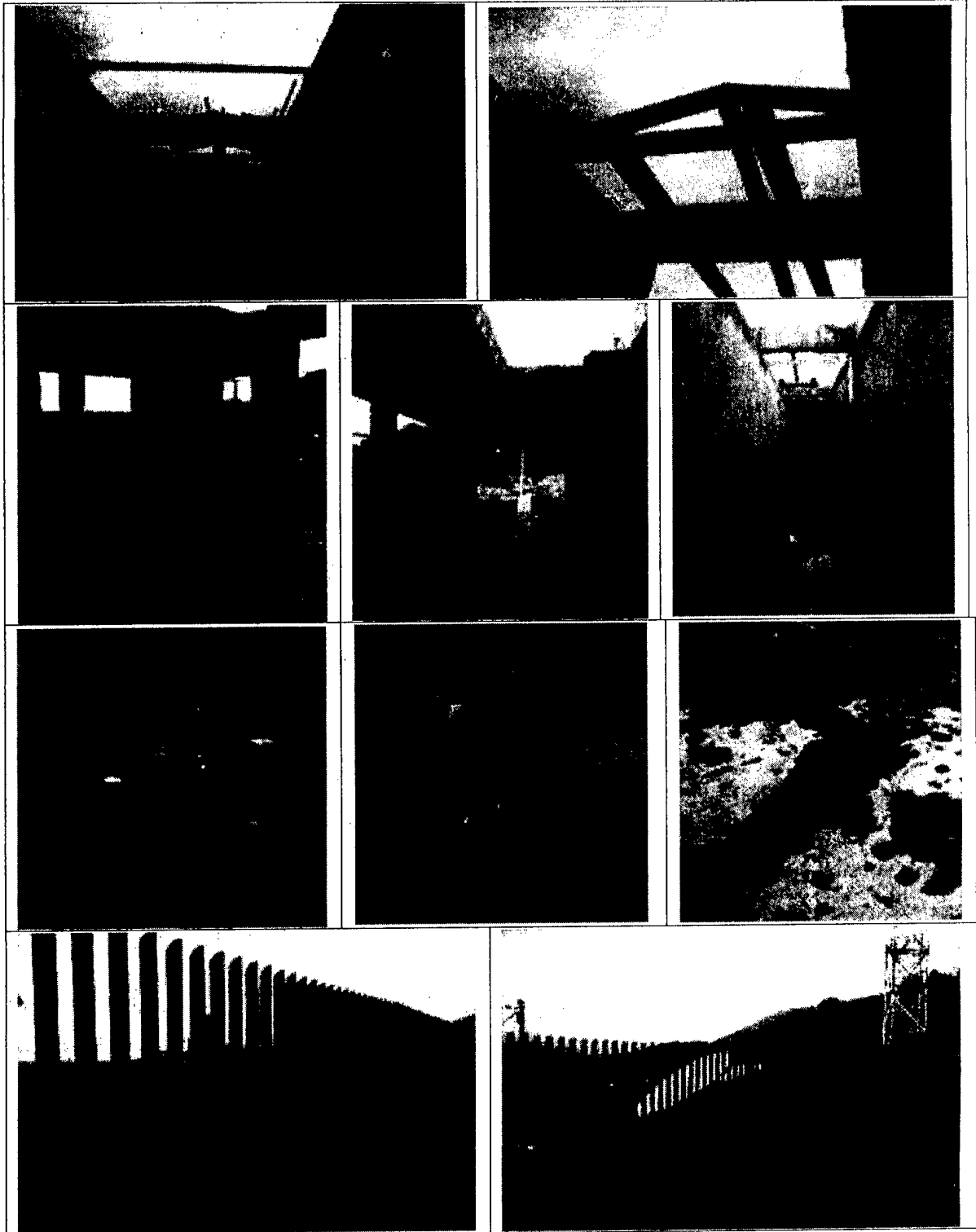


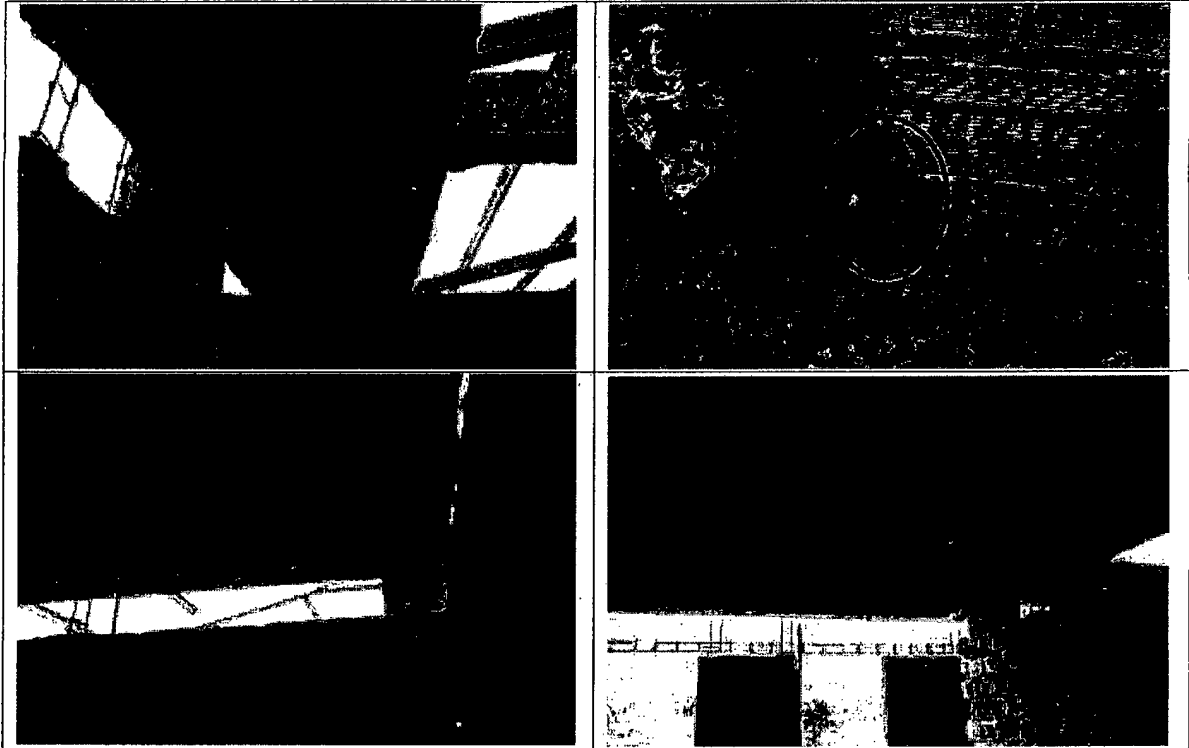




Construcción fase 2 (contrato auditado) – Obra negra y gris







*Respecto de las afectaciones encontradas en la losa de entrepiso y demás elementos no estructurales, se puede establecer que estas corresponden a situaciones propias, particulares y puntuales del proceso constructivo, que no suponen compromisos en la estabilidad, durabilidad y seguridad estructural de los elementos que conforman el sistema de resistencia estructural y no estructural de la segunda etapa; de igual forma estas lesiones se pueden valorar con una afectación de daño en el aspecto y un nivel de recuperación necesario y un grado de lesión leve. Dado lo anterior, se requerirá al contratista y al interventor de obra para que durante el proceso constructivo restante se tomen los correctivos de intervención correspondientes que permitan subsanar lo señalado.*

*Con relación al espesor de la losa de entrepiso, la interventoría en desarrollo del proceso constructivo realizó la verificación de la sección transversal, por tal razón liberó y autorizó el vaciado del concreto estructural; sin embargo, se requerirá al interventor para que se adelanten las acciones tendientes a comprobar el espesor final real y promedio de este elemento dado que una medida puntual no se puede significar el espesor real **construido del elemento estructural, teniendo presente que el literal C.6.5 – Límites de Tolerancias del Reglamento NSR-10 contempla unos máximos y mínimos permitidos.***

- *Con base en lo anterior, se evidencia que han transcurrido aproximadamente 24 meses sin ejecución de actividades en la obra, y que, a pesar de las gestiones realizadas por el municipio y FONADE con el fin de darle terminación a la misma, no han logrado su propósito que es en últimas el cumplimiento del objeto contractual, en cambio se*

*encuentra una infraestructura que no tiene cubierta y se encuentra expuesta a las inclemencias del medio ambiente.*

*Como se aclaró anteriormente, en el cuadro cronograma de ejecución del proyecto se evidencia el estado actual de la Construcción de la segunda etapa de la estación de policía San Juanito II sector del municipio de Zipaquirá, el **cual se encuentra vigente desde el 05 de abril de 2019 con fecha de finalización el 05 de julio de 2019**, ahora bien, los tiempos en los cuales el proyecto ha presentado suspensiones y como se argumenta en la presente respuesta las causas de la no ejecución oportuna son responsabilidad del Municipio por la entrega deficiente de los componentes técnicos del proyecto por consecuencia una Viabilización inadecuada sin el correspondiente proceso de validación y verificación por parte del Ministerio del Interior en la etapa de consolidación del proyecto.*

- *Los hechos descritos evidencian que la gestión adelantada por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos no ha sido efectiva para la ejecución del proyecto.*
- *Esta observación también tiene una presunta incidencia disciplinaria, artículo 82 de la Ley 1474 de 2011.*

*NO es de aceptación lo antes señalado por la CGR toda vez que a la fecha la Ejecución de la Estación de Policía de San Juanito cuenta con un plazo definido para la entrega, con los recursos para su ejecución, con la oportunidad de subsanación por parte de los contratistas en lo referente a las observaciones que ya fueron requeridos.”*

### **Análisis de la Respuesta:**

Según lo manifestado por FONADE respecto a los tiempos de duración del contrato No. 2162241 – 2016 cuyo objeto es la “*Construcción de la segunda etapa de la estación de policía San Juanito II (...)*”, y en los soportes allegados con la respuesta como son el acta de reinicio No. 2 del 5 de abril de 2019 y el cronograma para la construcción de dicha obra, se encuentra que reiniciaron actividades el 5 de abril del 2019, y que la fecha prevista de la terminación y entrega del proyecto es el 05 de julio de 2019, lo que indica que el contrato se encuentra en ejecución.

No obstante, las deficiencias de orden técnico en el diseño estructural de la edificación, señaladas por los especialistas del interventor y el contratista de obra, en lo concerniente a que en dicho diseño no se consideró la totalidad de las cargas que debe soportar la viga de cubierta y la viga canal, y en el incumplimiento del capítulo eléctrico con la normativa RETIE vigente y la respectiva factibilidad del mismo, generaron no solo la suspensión de la obra sino que se tuviera que realizar un rediseño de la estructura que ocasionó la inclusión de actividades para el cumplimiento de la misma con la NSR-10, lo que se tradujo en adición de recursos y de tiempo para la ejecución de las mismas. Adicionalmente, aunque las deficiencias mencionadas no revestían mayor complejidad para ser solucionadas





en un lapso de tiempo prudencial, no fueron subsanadas de manera oportuna por los intervinientes en el proceso, FONADE, el municipio, la interventoría y el contratista de obra.

Así mismo, se evidenció que las mencionadas deficiencias fueron puestas en conocimiento por parte del contratista de obra desde el 21 de octubre de 2016, tal como consta en oficio con radicado No. 013 CONT 2162241-2016, sin embargo, transcurrieron aproximadamente 29 meses para subsanarlas y dar reinicio al proyecto, retrasando de esta forma la prestación del servicio a la comunidad beneficiada y perdiéndose la oportunidad de la inversión social, lo cual debe primar en la ejecución de estos recursos, situación que se hubiera podido evitar de haber tomado medidas eficientes y oportunas frente al ajuste de los diseños para la ejecución del proyecto dentro del plazo establecido contractualmente. Lo anterior evidencia el incumplimiento de los principios que rigen la administración pública, entre ellos el de eficacia, economía y celeridad.

Con base en el análisis realizado, se configura un hallazgo con incidencia disciplinaria.

**HALLAZGO No. 03 Contrato de consultoría No. 2130569, Estudios y diseños técnicos y Contrato de Obra No. 2151817 para la construcción de una plataforma flotante a instalar en el muelle existente en Johnny cay, ubicados en San Andrés isla (F y D)**

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

La Ley 489 de 1998 en su artículo 6 determina que *“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 Manual de Gerencia de Proyectos<sup>18</sup> de FONADE 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

<sup>18</sup> Consultar el manual de gerencia de proyectos identificado con el Código MM1001 versiones 01,02,03,04 y 04 A de fecha 30 de diciembre de 2005, 31 de diciembre de 2010, 13 de abril de 2011, 26 de abril de 2013 y 20 de febrero de 2015 respectivamente

proyectos, y asume la responsabilidad del resultado al garantizar la ejecución y entrega de los bienes y servicios.

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82 la responsabilidad de los interventores: *“Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. Fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría. (...)*

La ley 1474 de 2011 señala en su artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores e 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.*<sup>19</sup>

El acuerdo No 222 de 4 de mayo de 2016 Estatuto de Contratación de FONADE<sup>20</sup>, en su regulación establece:

*“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. (...)*

Normatividad que se complementa con el manual de Interventoría MMI002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 que reglamentó la supervisión e

<sup>19</sup> De conformidad con el manual de interventoría MMI002 versión 8, adoptado por FONADE el 12 de junio de 2015 que establece que dentro de las condiciones generales numeral 5: *“la supervisión del contrato de interventoría corresponde directamente a la Entidad y se debe ejercer cumpliendo la normatividad vigente. Especialmente, deben tener en cuenta los principios constitucionales de la gestión fiscal, contenidos en el artículo 267 de la Constitución Política.*

*Frente a la responsabilidad de los supervisores e interventores se deben aplicar los artículos 44 y 82 de la Ley 1474 de 2011, junto con la Ley 610 de 2000 y los artículos 25 y 53 de la Ley 731 de 2002, además de las normas que regulan la responsabilidad penal y civil que pueden recaer en cabeza de los mismos. Se debe tener en cuenta que, en calidad de gestores fiscales, los supervisores están cobijados por las presunciones de dolo y de culpa grave contenidas en el artículo 118 de la ley 1474 de 2011”*

<sup>20</sup> Acorde con el Código del manual de contratación MD1008 versiones 01,02 y 02 A del 05 de agosto de 2003, 11 de agosto de 2009 y 26 de febrero de 2015 respectivamente.



interventoría de los contratos que celebra; en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores y en el 6.2, las funciones del supervisor:

*"6.1.1 Obligaciones generales:*

- 1. Propender por el logro de los objetivos contractuales pactados, participando de manera activa en el equipo que se conforme con el contratista y FONADE a fin de resolver conjuntamente dificultades de orden administrativo, técnico, presupuestal, ambiental, legal y social.*
- 2. Responder por los resultados de su gestión y por las decisiones técnicas, presupuestales, administrativas y presupuestales tomadas durante el plazo de ejecución del contrato.<sup>21</sup>*
- 3. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales.*
- 4. Verificar el cumplimiento de la normatividad vigente por parte del contratista en la ejecución del contrato y su liquidación.*
- 5. Verificar los requerimientos exigidos en cada una de las licencias o permisos dados por las entidades competentes para el desarrollo de los contratos.*
- 6. Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, especificaciones técnicas y demás condiciones pactadas.*
- 7. Mantener permanente comunicación con el contratista y con FONADE.*
- 8. Evitar que se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.*
- 9. Velar porque la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente.*
- 10. Certificar el cumplimiento o no de las obligaciones del contratista acorde con la realidad de la ejecución contractual*

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

---

<sup>21</sup> De acuerdo con el Manual de Presupuesto de FONADE MAP002, versión 10 de 2013, en su Artículo 27. Registro Presupuestal, señala: "El registro presupuestal del compromiso es la imputación presupuestal que afecta definitivamente la aprobación existente, garantizando que este solo se utilizara para el fin solicitado y registrado. Todo compromiso deberá contar con registro presupuestal para que los recursos no se vean desviados a ningún otro fin. Estos registros se deberá indicar claramente el valor y el tercero beneficiario de las prestaciones a que haya lugar." De igual manera en su artículo 31 señala: "Cuentas por pagar: Los compromisos y obligaciones pendientes de ejecución y pago a 31 de diciembre, deberán incluirse en el presupuesto del año siguiente como una cuenta por pagar(...)".

Por lo anterior se encuentra en FONADE una cuenta por pagar a 31 de diciembre de 2018 por valor \$10.940.433,90 con cargo al convenio No. 211029.

Los estudios previos del contrato No. 2151817 en su numeral 3.1.2. Responsabilidad en la elaboración de la oferta establecen que:

*“Los oferentes deberán elaborar por su cuenta y riesgo la oferta, de acuerdo con lo solicitado en estas reglas de participación, las cuales harán parte integral del contrato. Se consideran como documentos oficiales del proceso de selección las reglas de participación y sus anexos, publicados en la página web de FONADE.*

*La presentación de la oferta lleva implícitos el conocimiento y la aceptación, por parte del oferente, de todas las condiciones conforme a las cuales se ejecutará el contrato, incluyendo las propias del sitio de trabajo, tales como la información social, cultural, técnica, hidrológica, geológica, geomorfológica y sísmológica, geotécnica, topográfica y cartográfica, estudios de impacto ambiental, las leyes y normas que rigen para la región, entre otras, de tal manera que la oferta presentada deberá reflejar la totalidad de los costos en que se incurrirá para alcanzar la realización del objeto del contrato derivado de este proceso de selección. Así mismo, deberá tener en cuenta la movilización y permanencia en el sitio de los trabajos, tanto del personal como de los insumos, la situación de orden público, el factor climático y ambiental, así como los demás aspectos que puedan incidir en la ejecución del contrato. Por lo anterior es obligación del interesado, para elaborar su oferta, realizar las inspecciones necesarias al sitio donde se adelantará la construcción del proyecto, y conocer las condiciones de suministro de materiales, mano de obra, transporte de personal y materiales, condiciones técnicas del sitio específico y sus alrededores, aspectos sociales, de orden público, climáticos, ambientales y las demás en las que se ejecutará la obra objeto del contrato derivado del presente proceso.*

*Igualmente deberá considerar los aspectos relacionados en la Descripción y Aspectos Generales del Proyecto”.*

El 29 de septiembre de 2011 se celebró el convenio interadministrativo No 211029 entre el Consorcio Alianza Turística, Administrador del Fondo de Promoción Turística-FONTUR, y FONADE, en cuyo objeto contractual: *“Fonade se compromete con el administrador a ejecutar la gerencia integral del proyecto construcción del muelle turístico de los lancheros y plataforma del muelle en Johnny cay San Andrés Islas.”*. Por valor inicial de \$3.247.328.460 y un plazo inicial de trece (13) meses a partir de la suscripción del acta de inicio. El valor total del convenio de acuerdo con las adiciones suscritas ascendió a 5.507.328.460 millones, con un valor total de aportes registrados a la fecha por valor de 4.551.326.625 millones de pesos y cuota de gerencia pagada por 234.984.766 millones de pesos. En la cláusula cuarta<sup>22</sup> se establecieron las obligaciones de FONADE.

<sup>22</sup> Cuarta-OBLIGACIONES DE FONADE: Fonade se obliga a:

1. *Prestar la asesoría y asistencia técnica necesaria para la ejecución del proyecto (...)*
2. *Desarrollar las actividades administrativas, técnicas, jurídicas y financieras del objeto del presente convenio.*
3. *Adelantar bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, los tramites contractuales a que haya lugar para adelantar los procesos de selección y contratación de las personas naturales o jurídicas para ejecutar el objeto del convenio.*



Producto del convenio antes mencionado, FONADE, suscribió la siguiente contratación derivada para diseñar y construir una plataforma flotante:

- Contrato de consultoría No. 2130569 del 26 de febrero de 2013 con la firma Proyectos de Ingeniería y Consultoría SAS por valor de \$76.712.000, cuyo objeto contractual era: ***"Ajustes a los estudios y diseños técnicos para la construcción del muelle de los lancheros y los estudios y diseños técnicos para la construcción de una plataforma flotante a instalar en el muelle existente en Johnny cay, ubicados en San Andrés isla"***. El 22 de abril de 2013 se dio inicio al contrato.
- Contrato de interventoría No. 2130196<sup>23</sup> del 22 de abril de 2013 por un valor de 27.531.000 millones, firmado con el Consorcio (...). El objeto de este contrato fue la interventoría de los estudios y diseños, lo que permitió el recibido a satisfacción de estos el 10 de julio de 2015

El 12 de marzo de 2016, FONADE dio por terminado el contrato de interventoría. Los contratos mencionados anteriormente no han sido liquidados a la fecha.

Los valores cancelados según información suministrada por FONADE son los siguientes:

Cuadro No 3 (Cifras en pesos)

ID contrato	CONCEPTO	VALOR CONTRATADO	PAGOS REALIZADOS	PAGO ASEGURADORA	VALOR TOTAL
2130569	Proyectos de ingeniería y Consultoría S.A.S	\$76.712.000	\$69.040.800		\$69.040.800

4. Entregar los bienes y servicios objeto del convenio, de acuerdo con las especificaciones técnicas, establecidas la ADMINISTRADOR o al que este establezca. Para tal efecto suscribirá el acta de entrega.
5. Exigir al constructor de la obra las garantías a que haya lugar, tendientes a precaver el cumplimiento, calidad y estabilidad de la obra.
6. Presentar al ADMINISTRADOR informes de gestión sobre el avance de ejecución del convenio. (...)
7. Presentar al ADMINISTRADOR un informe bimestral de ejecución financiera, donde se reportan los pagos efectivos derivados de la ejecución del convenio, con el fin de que EL ADMINISTRADOR realice el reconocimiento contable de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales que correspondan. Este informe será entregado a los veinte (20) días hábiles a partir del vencimiento de cada bimestre calendario. (...)
10. Elaborar con el ADMINISTRADOR el plan operativo en el que se especifiquen las tareas y actividades y metas del objeto de este convenio.
11. No utilizar en ningún caso los recursos entregados por el ADMINISTRADOR para otros fines diferentes a los señalados en el presente convenio.
12. La obligación que asume FONADE en el presente convenio se limita al monto de los recursos entregados para la ejecución del objeto del convenio. En el evento de presentarse durante la ejecución o con ocasión de la misma, circunstancias que impliquen el reconocimiento y/o pago de sumas de dinero superiores a las entregadas a FONADE en virtud del presente convenio EL ADMINISTRADOR se compromete a adelantar las gestiones necesarias para la consecución de los recursos faltantes.

<sup>23</sup> Fonade suscribió con el consorcio Gespro, el contrato de consultoría N° 2130196, para realizar la *interventoría técnica, administrativa y de control presupuestal a los ajustes a los estudios y diseños técnicos para la construcción del muelle de los lancheros y los estudios y diseños técnicos para la construcción de una plataforma flotante a instalar en el muelle existente en Johnny Cay, San Andrés isla*.



2130196	Consorcio Gespro	\$27.531.000	\$24.777.900	\$8.259.300	\$16.518.600
<b>TOTAL</b>			<b>\$93.818.700</b>	<b>\$8.259.300</b>	<b>\$85.559.400</b>

Elaboro: Equipo auditor

Fuente: FONADE

Posteriormente, y de acuerdo con el resultado de los contratos anteriormente señalados, FONADE adelantó el proceso de selección OPC 032 de 2015 producto del cual suscribió el contrato de obra No. 2151817 el 30 de septiembre de 2015 con la firma DINACOL con el objeto de: ***“Construcción de una plataforma flotante junto al muelle en Johnny Cay, San Andrés Islas”***, por un valor de 1.667.055.246 millones de pesos. El día 14 de octubre de 2015 se inició la ejecución del proyecto de construcción.

Durante la ejecución del contrato, la firma (...) señalaba mediante distintos comunicados<sup>24</sup> dirigidos a FONADE y a la interventoría una serie de dificultades para el desarrollo del proyecto asociadas a los diseños entregados para la construcción de la obra, entre estos se verificó el comunicado emitido el 10 de febrero de 2016 en el que señala; *“... como contratista de CONSTRUCCION de la plataforma NO se hace responsable del desarrollo del proyecto de la plataforma flotante junto al Muelle de Johnny Cay si el contrato no es suspendido y los diseños son revisados y corregidos, ante la evidente INVIABILIDAD de este proyecto que se ha hecho clara al dar inicio a las instalaciones de las unidades flotantes y elementos rompeolas. Es evidente que el diseño de este proyecto tiene deficiencias al punto de hacerlo inviable(..)”*

Teniendo en cuenta las inconsistencias descritas y en consideración a que el consultor e interventor (contratos No. 2130569 y 2130196 respectivamente) de los estudios y diseños, no entregaron los ajustes previamente requeridos para continuar con la ejecución del proyecto, lo que había generado entre otras situaciones, suspensiones a la obra, por consiguiente, FONADE procedió a la terminación el 12 de marzo de 2016, de los contratos de obra No 2151817 y el No 2151770 de interventoría, sin que el proyecto se hubiere ejecutado.

La entrega y recibo final de terminación fue el 15 de julio de 2016. El valor total ejecutado por el contratista de obra correspondió a \$1.587.446.539, que fueron pagados según acta de liquidación firmada el 20 de septiembre de 2016 y con un valor reintegrado de \$79.608.707. La interventoría fue desarrollada por (...) a través del contrato No. 2151770 por valor de 123.259.400 millones, de los cuales se le cancelaron \$59.682.201 tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 4 (Cifras en pesos)

<sup>24</sup> Mediante comunicado con radicado No.20162200022921 del 29 de enero de 2016, FONADE informó tanto al consultor como al interventor de las observaciones presentadas por el constructor a los diseños y solicita plantear solución técnica a lo observado.

Comunicado 011-1140-2016 del 10 de febrero de 2016 DINACOL solicita a FONADE la suspensión del contrato 2151817, para adelantar la revisión y corrección de los diseños.

ID	CONCEPTO	VALOR CONTRATADO	PAGOS REALIZADOS	SALDO PENDIENTE
2151817	Dinacol	\$1.667.055.246	\$1.587.446.539	-
2151770	Pedro José Serrano	\$123.259.400	\$59.682.201	\$63.577.199
TOTAL			\$1.647.128.740	\$63.577.199

Elaboro: Equipo auditor

Fuente: FONADE

Por los inconvenientes derivados por los contratos de diseño e interventoría, FONADE adelantó acciones judiciales.<sup>25</sup> El 27 de diciembre de 2017, con recibo No 20164300778532 de 2016 la Aseguradora CONFIANZA que aseguró el contrato de interventoría con el CONSORCIO (...) mediante póliza 31 CU063446, pago la suma de ocho millones doscientos cincuenta y nueve mil trescientos pesos moneda corriente (\$8.259.300), reconociendo así el siniestro del contrato 2130196.

Debido a las debilidades evidenciadas en el contrato para los diseños previamente señalado y que ocasionó la posterior cancelación del contrato de obra 2151817 del proyecto, FONADE suscribió un nuevo contrato de Consultoría No. 2017528, el 2 de marzo de 2017, con la firma (...), por valor de \$160.330.000, disponiendo de recursos propios (contingencias) para ello. Contrato cuyo objeto fue la *“Revisión y ajuste a los estudios y diseños del proyecto de construcción de una plataforma flotante junto al muelle de Johnny Cay”*, su ejecución inició el 20 de junio de 2017 y terminó el 3 de octubre de 2017

Este último contrato, de estudios y diseños contratado por FONADE, parte de la validación de los diseños iniciales producto del contrato 2130569 (fallidos) y de la reutilización de los materiales empleados en la construcción del muelle mediante el contrato No 2151817.

Producto de este contrato se concluyó:

- Se determinó un nuevo valor como costo de reposición por \$1.672.729.334 para la construcción del muelle en Jhonny Cay objeto del proyecto en cuestión.<sup>26</sup>
- Se plantea una solución (alternativa 3) que consta de unos embarcaderos flotantes con una plataforma fija, con una pantalla hincada en forma de tablestaca, para mitigar el oleaje en la zona de embarque.
- La plataforma fija, conformada con elementos tubulares, fue prolongada diez metros con respecto al diseño original, lo cual implica la adición de 6 pilotes nuevos.
- Respecto del rompeolas flotante del diseño original se concluye que:
  1. *“El sistema con las condiciones actuales, no garantiza el abrigo del muelle para las condiciones típicas y extremas climatológicas en el sector.”*

<sup>25</sup> Proceso verbal, juzgado 12 Civil de Circuito- Expediente No10013103012 2018 00203 00

<sup>26</sup> Memorando No. 20185100060053 de 27 de febrero de 2018 el área de planeación contractual de FONADE

2. *“Los flotadores que fueron construidos podrán servir, como flotadores del muelle pero no como rompeolas flotantes.*
3. *Se plantea ajuste de tamaño del rompeolas flotante, pero se descarta como sistema rompeolas...”*
4. *“...se debe tener en cuenta el refuerzo de los mismos dada la experiencia mostrada por los módulos alcanzados a instalar por parte de Dinacol, estos no tenían estabilidad alguna y sus mecanismos de unión también fallaron...”*

Por lo citado previamente y una vez analizadas las etapas contractuales y las obras adelantadas en el desarrollo del convenio No. 211029, se estableció que en este caso se presentó una inadecuada planeación y control por parte de FONADE, en los contratos No 2130569 y No 2130196 celebrados en el 2013 (ajustes diseños iniciales y su interventoría respectivamente), toda vez que las actividades adelantadas por esta entidad no permitieron visualizar de forma técnica y suficiente las deficiencias en los diseños definitivos contratados para adelantar el proyecto del *Muelle Johnny Cay*, lo que no ha permitido cumplir con la finalidad de la contratación y la puesta en servicio de las obras requeridas por la comunidad Sanandresana, sin lograrse la terminación y entrega final de las obras.

En virtud de las obligaciones de control y vigilancia que FONADE tiene a su cargo sobre los convenios y contratos que celebra, no tomó las medidas tendientes a lograr el adecuado desarrollo de los trabajos, indicando de manera oportuna las pautas a seguir, sobre el cumplimiento y terminación satisfactoria de los compromisos adquiridos, a favor de la adecuada y eficiente inversión de los recursos públicos y de la satisfacción de las necesidades que originaron la contratación en el tiempo y costo que estimaron suficiente para el desarrollo del objeto del contratado, lo que se hizo de manera imperfecta, presentando así un inobservancia de sus obligaciones contractuales.

De acuerdo con lo anterior y una vez adelantada una visita técnica el día 28 de marzo de 2019 por parte del funcionario comisionado de la CGR, con la expresa finalidad de verificar el estado de construcción de la obra, la inversión refleja inobservancia del objeto contractual en perjuicio de la población objeto del mismo; que en este caso son los habitantes del archipiélago de San Andrés, por no contar con el funcionamiento del muelle en Johnny cay, es preciso anotar que la ejecución del proyecto se encuentra inconclusa desde hace 3 años y no se está utilizando para ningún fin. Se pueden observar en el lugar, estructuras abandonadas sin un plan para la puesta en marcha del proyecto. Por tanto, la inversión en las obras en San Andrés no ha cumplido el fin para el que fueron generadas, el cual hoy no se encuentra en funcionamiento.

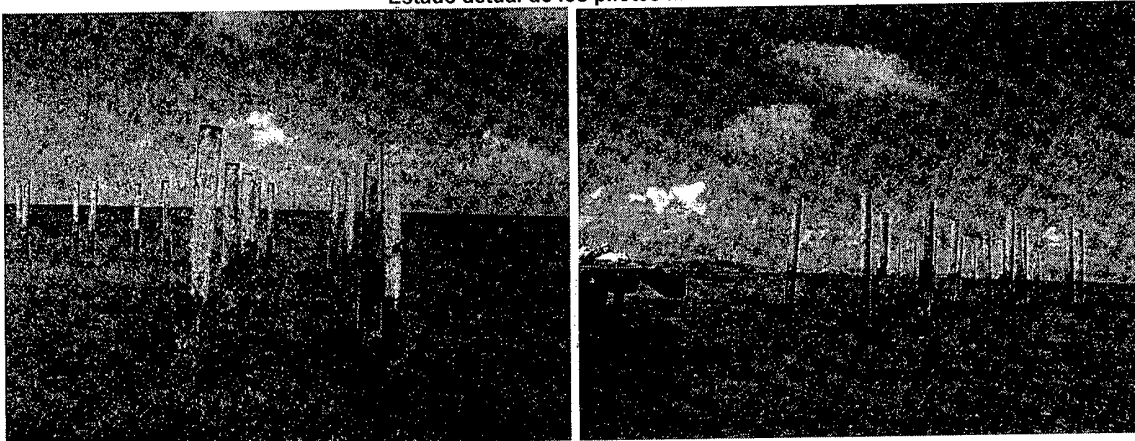
Describiéndose además que en el sitio de las obras únicamente se observó el desarrollo de la actividad del ítem “1.02.01” del acta de recibo final de obra





correspondiente al suministro e hincado de 20 pilotes en tubería, los cuales harían parte de un sistema para soportar una plataforma flotante que se articularía al existente muelle fijo de Johnny Cay. Sin embargo, los pilotes instalados presentan algún grado de inclinación, con procesos avanzados de corrosión, sin tapas en sus extremos, ni empaques, sin arriostramientos, ni relleno de concreto y sin actividades de mantenimiento preventivo, como se aprecia en las siguientes fotografías:

Estado actual de los pilotes hincados



Fuente: Equipo auditor

Por lo anterior, en estas condiciones estos elementos no cumplen con la resistencia ni con la rigidez requerida para su funcionamiento. Es de señalar además que en los expedientes contractuales no se evidencian pruebas de carga de los pilotes, que determinen la capacidad portante y el nivel de seguridad de estos elementos.

Una vez culminado el proceso de análisis, seguimiento y verificación en el sitio objeto de la visita, se encontró que la ejecución de la obra, no está terminada, tampoco se evidencian instalados, ni almacenados en el sitio, las 19 unidades flotantes en acero naval, ni el entrepiso en madera densa, ni la pasarela metálica articulada flotante, ni los módulos para rompeolas en acero naval, los cuales, harían parte de la plataforma del muelle y que fueron recibidos por FONADE según acta de recibo final de obra, no obstante, FONADE manifestó en la visita que algunos de estos elementos, se encuentran en la ciudad de Cartagena y otros elementos desprendidos por un "frente frío" se encuentran en el Guardacostas de San Andrés. Con respecto a los módulos flotantes construidos, pero no instalados, no se tiene un programa de mantenimiento preventivo para proteger la integridad de estos elementos, teniendo en cuenta que son metálicos frente a las condiciones ambientales en las que se encuentran almacenados, y se debe considerar que los módulos alcanzados a instalar por parte de Dinacol S.A no tenían estabilidad alguna y sus mecanismos de unión fallaron.



De acuerdo con los criterios expuestos FONADE tiene a su cargo obligaciones de control y vigilancia sobre los convenios y contratos que celebra, pero no tomó las medidas tendientes a lograr el adecuado desarrollo de los trabajos, indicando de manera oportuna las pautas a seguir, sobre el cumplimiento y terminación satisfactoria de los compromisos adquiridos, a favor de la adecuada y eficiente inversión de los recursos públicos y de la satisfacción de las necesidades que originaron la contratación en el tiempo y costo que estimaron suficiente para el desarrollo del objeto del contratado, lo que se hizo de manera imperfecta, presentando así un inobservancia de sus obligaciones contractuales.

Por lo tanto, del análisis de los soportes documentales y de la verificación efectuada en visita al sitio de la obra, se logró observar una gestión ineficiente de los funcionarios comprometidos en la Gerencia del Proyecto del convenio, sumado a una inadecuada gestión de supervisión debido a que se validó y suscribió el acta de entrega y recibo final sin el cumplimiento de las cantidades físicamente construidas.

Por lo anterior no fue posible cumplir los fines del convenio, razón suficiente para predicar que debido a la gestión ineficiente de los funcionarios comprometidos en la Gerencia del Proyecto convenio 211029, y encargados del desarrollo, ejecución y supervisión de los contratos 2130569, 2130196, se llevó a FONADE a solicitar una contratación y su consecuente pago sobre la base del desconocimiento de la reglamentación citada y sin el necesario apego de los principios de la administración pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos el de la eficacia y economía, generándose así una lesión al patrimonio público, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000<sup>27</sup> en cuantía de \$1.732.688.140, de los cuales \$85.559.400 que corresponden a los desembolsos realizados a la consultoría de estudios y diseños y \$1.647.128.740, valor que incorpora los desembolsos realizados al contratista de obra, y pagos por conceptos de interventoría.

Igualmente, una posible incidencia disciplinaria al tenor de los artículos 83 y 84<sup>28</sup> de la Ley 1474 de 2011.

---

<sup>27</sup> La Ley 610 de 2000 "Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007

<sup>28</sup> "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



## Respuesta de FONADE:

"Frente a lo expuesto por la Contraloría en su informe, nos permitimos aclarar y complementar lo siguiente:

En la página 42 párrafo 3 se menciona que:

"El valor total del convenio de acuerdo con las adiciones suscritas ascendió a 5.507.328.446 millones".

## ACLARACION

El valor del convenio considerando las adiciones efectuadas corresponde a \$5.507.328.460,00 y no a la cifra citada en el informe."

"En la nota No.19 del pie de la página 42, se enuncia lo siguiente:

<sup>19</sup> Cuarta-OBLIGACIONES DE FONADE: Fonade se obliga a:

1. Prestar la asesoría y asistencia técnica necesaria para la ejecución del proyecto (...)
2. Desarrollar las actividades administrativas, técnicas, jurídicas y financieras del objeto del presente convenio.
3. Adelantar bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, los trámites contractuales a que haya lugar para adelantar los procesos de selección y contratación de las personas naturales o jurídicas para ejecutar el objeto del convenio.
4. Entregar los bienes y servicios objeto del convenio, de acuerdo con las especificaciones técnicas, establecidas la ADMINISTRADOR o al que este establezca. Para tal efecto suscribirá el acta de entrega.
5. Exigir al constructor de la obra las garantías a que haya lugar, tendientes a precaver el cumplimiento, calidad y estabilidad de la obra.
6. Presentar al ADMINISTRADOR informes de gestión sobre el avance de ejecución del convenio. (...)
7. Presentar al ADMINISTRADOR un informe bimestral de ejecución financiera, donde se reportan los pagos efectivos derivados de la ejecución del convenio, con el fin de que EL ADMINISTRADOR realice el reconocimiento contable de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales que correspondan. Este informe será entregado a los veinte (20) días hábiles a partir del vencimiento de cada bimestre calendario. (...)
10. Elaborar con el ADMINISTRADOR el plan operativo en el que se especifiquen las tareas y actividades y metas del objeto de este convenio.
11. No utilizar en ningún caso los recursos entregados por el ADMINISTRADOR para otros fines diferentes a los señalados en el presente convenio.
12. La obligación que asume FONADE en el presente convenio se limita al monto de los recursos entregados para la ejecución del objeto del convenio. En el evento de presentarse durante la ejecución o con ocasión de la misma, circunstancias que impliquen el reconocimiento y/o pago de sumas de dinero superiores a las entregadas a FONADE en virtud del presente convenio EL ADMINISTRADOR se compromete a adelantar las gestiones necesarias para la consecución de los recursos faltantes.

## "ACLARACION

Si bien la auditoria que efectúa la Contraloría General de la República se realiza sobre FONADE, es indispensable tenga en cuenta para los análisis que se efectúan en la ejecución de la Gerencia a cargo de FONADE las obligaciones a cargo del FONTUR cuyo cumplimiento era indispensable para el logro del proyecto, toda vez que dicha Entidad presuntamente las incumplió parcialmente lo que derivó en el estado actual de los muelles, por ello citamos las obligaciones a cargo del administrador

---

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."

**OBLIGACIONES FONTUR ESTABLECIDAS EN CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 211029 (Anexo 2)"**

1. Desembolsar los recursos que por medio de este Convenio se destinan al desarrollo de su objeto, previo cumplimiento de los requisitos legales.
2. Responder por la ejecución de los trámites y soportes presupuestales y contables de ley necesarios para entrega y desembolso de los recursos del convenio.
3. Ejercer la supervisión del presente Convenio, con el fin de constatar la correcta ejecución, el cumplimiento del objeto y las obligaciones de FONADE.
4. Adoptar las medidas necesarias para mantener el equilibrio económico del Convenio, de acuerdo con lo previsto en la ley.
5. Suscribir el acta de inicio y liquidación del presente Convenio una vez exista acuerdo pleno sobre su contenido.
6. Recibir de FONADE los informes de gestión
7. Atender oportunamente las sugerencias de FONADE.
8. Designar un representante al Comité de seguimiento para participar en el mismo y firmar sus actas.
9. Definir a la terminación del convenio la cuenta bancaria para el reintegro de los recursos entregados por EL ADMINISTRADOR, no ejecutados e informar a FONADE, en un término no superior a treinta (30) días contado a partir del vencimiento del plazo de vigencia del convenio.
10. Acatar los procesos, procedimientos, tiempos y formatos que rigen actualmente en FONADE en la medida que forman parte del Proceso de Gestión de Calidad.
11. Entregar y responder por la totalidad de los estudios y diseños técnicos necesarios para la ejecución del proyecto.
12. Gestionar ante INVIAS o quien corresponda, los ajustes requeridos a los estudios y diseños técnicos presentados durante la etapa de construcción, los cuales fueron realizados por esa entidad y entregados al ADMINISTRADOR. Los ajustes indicados no implican cambios en la conceptualización arquitectónica del proyecto.
13. Gestionar ante CORALINA y DIMAR los ajustes requeridos a los permisos municipales para la correcta ejecución del proyecto.
14. Entregar, atender y responder oportunamente por los requerimientos realizados por terceros por las licencias y permisos expedidos para la construcción del respectivo proyecto.
15. Autorizar a FONADE para que en todos los trabajos materiales que se ejecuten y reciban en virtud del Convenio, se den los respectivos créditos o menciones a FONADE.
16. Gestionar con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la interacción necesaria para vincular a las autoridades públicas del orden Territorial y Nacional con las actividades de apoyo requeridas para la ejecución del proyecto, así como la interacción necesaria con la comunidad.
17. Entregar y responder por la documentación necesaria que acredita la titularidad de los predios a intervenir

*"Así mismo, tanto el alcance del convenio, como las obligaciones a cargo de FONADE y de FONTUR fueron modificados de la siguiente forma (Anexo 2):*

**MODIFICACIÓN 1 28/09/2012**

*Alcance al objeto:*



**CLÁUSULA PRIMERA.- MODIFICACIÓN 1:** Modificar la Cláusula Segunda del Convenio No. 211029, el cual quedará así: "**SEGUNDA- ALCANCE DEL OBJETO:** El alcance del convenio contempla la consultoría para realizar los ajustes a los estudios y diseños técnicos para la construcción del muelle de Los Lancheros, así como los estudios y diseños técnicos para la construcción de una plataforma flotante a instalar en el muelle existente en Johnny Cay, ubicados en San Andrés Isla, con su respectiva interventoría y la Construcción del muelle turístico Los Lancheros, de acuerdo con la resolución de permiso de intervención de la Dimar y Coralina expedidos a nombre de la Gobernación y la terminación de la construcción del embarcadero del muelle en Johnny Cay, este último corresponde a la plataforma flotante de embarque de pasajeros a instalar en el muelle existente, con sus respectivas interventorías".

*Eliminación obligación FONTUR:*

**CLAUSULA SEGUNDA.- MODIFICACION 2:** Se sustrae del Convenio 211029 la obligación a cargo del ADMINISTRADOR contenida en el numeral 12 de la Cláusula Tercera del Convenio No. 211029, que en su tenor señala: "Gestionar ante INVIAS o quien corresponda, los ajustes requeridos a los estudios y diseños técnicos presentado durante la etapa de construcción, los cuales fueron realizados por esa entidad y entregados al ADMINISTRADOR. Los ajustes indicados no implican cambios en la conceptualización arquitectónica del proyecto."

*Adición obligación FONADE:*

**CLÁUSULA TERCERA.- MODIFICACIÓN 3:** Se adiciona a las obligaciones a cargo de FONADE, contenidas en la Cláusula Tercera del Convenio No. 211029, la siguiente obligación: "18. Entregar los bienes y servicios objeto de los ajustes a los estudios y diseños técnicos para la construcción del muelle de Los Lancheros y estudios y diseños técnicos para la construcción de una plataforma flotante a instalar en el muelle existente en Johnny Cay, de acuerdo con las especificaciones técnicas, establecidas al ADMINISTRADOR o al que este establezca. Para tal efecto se suscribirá la respectiva acta de entrega."

*Modificación forma de pago:*

*Cláusula inicial convenio:*

**NOVENA - PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONVENIO:** El plazo total de ejecución del presente convenio es de trece (13) meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, previo perfeccionamiento del convenio y entrega por parte del ADMINISTRADOR a FONADE de la totalidad de los estudios y diseños debidamente aprobados, documentación que acredita la titularidad de los predios a intervenir y, permisos y licencias necesarios para la construcción. El plazo de duración del convenio podrá ser prorrogado y/o modificado de mutuo acuerdo entre las partes, previa revisión o ajuste del costo de la gestión a favor de FONADE. Para el cumplimiento del convenio se tendrá en cuenta el cronograma de actividades establecido en el plan operativo aprobado por el Comité de seguimiento, el cual hará parte integral del presente convenio.

*Cláusula modificada:*

*proyecto objeto del convenio.*

**CLÁUSULA CUARTA: MODIFICACIÓN 5:** De la Cláusula Novena del Convenio 211029, se eliminan los siguientes apartes: "(...) de la totalidad de los estudios y diseños debidamente aprobados" y "(...) permisos y licencias necesarios para la construcción. (...)". Por lo tanto, la Cláusula Novena, quedará así: **"PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONVENIO:** El plazo total de ejecución del presente convenio es de trece (13) meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, previo perfeccionamiento del convenio y entrega por parte del ADMINISTRADOR a FONADE de la documentación que acredita la titularidad de los predios a intervenir. El plazo de duración del convenio podrá ser prorrogado y/o modificado de mutuo acuerdo entre las partes, previa revisión o ajuste del costo de la gestión a favor de FONADE. Para el cumplimiento del convenio se tendrá en cuenta el cronograma de actividades establecido en el plan operativo aprobado por el Comité de Seguimiento, el cual hará parte integral del presente convenio."

#### **MODIFICACIÓN 2 22/11/2013**

*No se modificaron las obligaciones o el alcance del objeto*

#### **MODIFICACIÓN 3 22/01/2015**

*Modificación alcance del objeto:*

**CLÁUSULA PRIMERA.** Modificar la Cláusula Segunda ALCANCE DEL OBJETO, la cual en adelante quedará así: "CLÁUSULA SEGUNDA ALCANCE DEL OBJETO. El alcance del convenio incluye: a) Ajuste a los estudios y diseños técnicos para la construcción del muelle de los Lancheros, así como los

estudios y diseños técnicos para la construcción de una plataforma flotante a instalar en el muelle existente en Jhonny Cay, ubicados en San Andrés Isla, con su respectiva interventoría. b) Construcción del Muelle Turístico de los Lancheros, de acuerdo con la resolución expedida por Coralina y a la Resolución de intervención expedida y modificada por la DIMAR, lo que incluye la adaptación técnica requerida a los mismos de conformidad con la solicitud realizada por la entidad ambiental Coralina, la cual consiste en el desplazamiento para salvaguardar los pastos marinos. c) Verificar, Diagnosticar y presentar propuesta sobre la recuperación de seis (6) módulos flotantes construidos por el INVIAS para ser incorporados en la construcción del Muelle de los Lancheros, de ser el caso. d) La construcción de la plataforma flotante del Muelle de Jhonny Cay." **PARÁGRAFO:** Para todos los procesos que adelante FONADE, esta entidad deberá garantizar la contratación del componente interventoría.

*Adición obligación FONADE:*

**CLÁUSULA CUARTA.** Modificar la cláusula cuarta del convenio-OBLIGACIONES DE FONADE, en el sentido de incluir las siguientes obligaciones: a) Adelantar la revisión técnica para implementar las acciones necesarias para la construcción del muelle de los lancheros considerando la reubicación del mismo. b) Realizar la verificación y estudios requeridos, para determinar la viabilidad de recuperación y utilización de los módulos flotantes construidos por el INVIAS. En caso de que el concepto sea favorable para su utilización, se incorporaran al proyecto, previa aprobación y aceptación por parte de FONADE y FONTUR. En caso que se determine que no es viable su utilización FONADE y FONTUR gestionarán el desalojo y disposición de los mismos ante el INVIAS y la GOBERNACIÓN DE SAN ANDRÉS. **PARÁGRAFO:** Las demás estipulaciones no modificadas en la presente cláusula continuarán vigentes según lo establecido en la minuta inicial.

#### **MODIFICACIÓN 4 23/12/2016**

*No se modificaron las obligaciones o el alcance del objeto."*

“MODIFICACIÓN 5.15/11/2017

No se modificaron las obligaciones o el alcance del objeto.  
Habida cuenta de lo anterior, y del estado de los muelles, el FONTUR presuntamente incumplió sus obligaciones, como se detallará más adelante, respecto a:

- a. Disponer de los recursos para la ejecución del proyecto, obligación No 1 de la cláusula tercera;
- b. Entregar y responder por los estudios y diseños técnicos necesarios para la ejecución del proyecto, obligación No 11 de la cláusula tercera;
- c. Gestionar los ajustes a los permisos expedidos para la correcta ejecución del proyecto, obligación No 13 de la cláusula tercera (CONSULTA PREVIA);
- d. Entregar, atender y responder oportunamente por los requerimientos realizados por terceros por las licencias y permisos expedidos para la construcción del proyecto; obligación No 14 de la cláusula tercera (CONSULTA PREVIA)
- e. Gestionar con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la interacción necesaria para vincular a las autoridades del orden Territorial y Nacional con las actividades de apoyo requeridas para la ejecución del proyecto, así como la interacción necesaria con la comunidad, obligación No 16 de la cláusula tercera (CONSULTA PREVIA)”

“En la página 43, párrafo 2 se menciona que:

- Contrato de consultoría No. 2130569 del 26 de febrero de 2013 con la firma Proyectos de Ingeniería y Consultoría SAS por valor de \$76.712.000, cuyo objeto contractual era: “**Ajustes a los estudios y diseños técnicos para la construcción del muelle de los lancheros y los estudios y diseños técnicos para la construcción de una plataforma flotante a instalar en el muelle existente en Johnny cay, ubicados en San Andrés isla**”. El 22 de abril de 2013 se dio inicio al contrato.

“ACLARACION

FONADE ejecutó los estudios y diseños iniciales del muelle conforme lo determinado por el FONTUR y que fue señalado en el convenio y en las modificaciones suscritas, en las que, de acuerdo con el presunto debido ejercicio de planeación el FONTUR consideró que **debía ser una plataforma flotante**:

De acuerdo con la cláusula segunda del alcance del objeto, el FONTUR, contrató a FONADE para que realizará la terminación de la construcción del embarcadero del muelle en Johnny Cay, este último corresponde a la **plataforma flotante** de embarque de pasajeros a instalar en el muelle existente” dejando claro y como obligación para FONADE que dicho muelle debía ser una plataforma flotante.

Posteriormente, en la modificación 1 suscrita el 28/09/2012 se acotó el objeto indicando que el alcance del convenio “...contempla la consultoría para realizar los ajustes a los

estudios y diseños técnicos para la construcción del muelle de Los Lancheros, así como los **estudios y diseños técnicos para la construcción de una plataforma flotante** a instalar en el muelle existente en Johnny Cay, ubicados en San Andrés Isla, con su respectiva interventoría y la Construcción del muelle turístico Los Lancheros, de acuerdo con la resolución de permiso de intervención de la Dimar y Coralina expedidos a nombre de la Gobernación y la terminación de la construcción del embarcadero del muelle en Johnny Cay, este último corresponde a la **plataforma flotante** de embarque de pasajeros a instalar en el muelle existente, con sus respectivas interventorías”

En la misma modificación, se adicionó la obligación 18 a cargo de FONADE, acotando, para el caso del muelle en Johnny Cay “Entregar los bienes y servicios...estudios y diseños técnicos para la construcción de una **plataforma flotante** a instalar en el muelle existente en Johnny Cay, de acuerdo con las especificaciones técnica, establecidas al ADMINISTRADOR o al que este establezca...”

Posteriormente, en modificación suscrita el 22/01/2015 se acotó nuevamente el alcance del convenio incluyendo, para el muelle en Johnny Cay los literales a y d: a) así como los estudios y diseños técnicos para la construcción de una **plataforma flotante** a instalar en el muelle existente en Johnny Cay, d) La construcción de la **plataforma flotante** del Muelle de Johnny Cay...”

De acuerdo con lo dispuesto en el concepto técnico expedido por la DIMAR en la Resolución 0099 de 2008, se denominó el proyecto como “Construcción del muelle único de desembarque en el Parque Natural Regional de Johnny Cay” concesionando 118.02 m2 a CORALINA. En ella se incluyó, para los estudios y diseños del proyecto como punto de partida, los documentos técnicos realizados por CORALINA para el proyecto denominado “Estudios técnicos biofísico, oceanográficos y topográficos previos y de diseño de un muelle de desembarque en el Parque Natural Johnny Cay, San Andrés Islas - 2007”.

“En la página 43 último párrafo, se indica:

Posteriormente, y de acuerdo con el resultado de los contratos anteriormente señalados, FONADE adelantó el proceso para la construcción de la plataforma flotante del muelle Johnny Cay, mediante contrato de obra No. 2151817 suscrito con Dinacol S.A el cual inicio su ejecución el 14 de octubre de 2015, pero por fallas en los diseños se presentaron suspensiones <sup>21</sup>y por último FONADE procedió a la terminación de este contrato el 12 de marzo de 2016, sin que el proyecto se hubiere ejecutado, como se observó en visita realizada el día 28 de marzo de 2019 por parte del funcionario comisionado de la CGR y de la cual se anexa registro fotográfico.

#### ACLARACION Y COMPLEMENTO DE INFORMACIÓN

La ejecución del proyecto fue parcial de acuerdo con las actividades y cantidades que fueron recibidas por parte del interventor (...) en ejecución del contrato de interventoría 2151770, que correspondieron a los capítulos Preliminares, cimentación pilotes, sand



*blasting y pinturas, estructuras metálicas módulos flotantes, rompeolas, entrepisos, barandas, e ítems adicionales señalados en las actas de terminación, de entrega y recibido del objeto contractual, Acta de mayores y menores cantidades, FMI 026, FMI 027, y FMI 043 respectivamente, suscritas por contratista de obra (...) y por el interventor (...), (Anexo No 02) por un valor de \$1.587'446.539."*

*"En la página 44 último párrafo y página 45 párrafos 1 y 2 se indica que:*

*Debido a las situaciones de inobservancia evidenciadas en el contrato para los diseños previamente señalado y que ocasiono la posterior cancelación del contrato de obra 2151817 del proyecto, FONADE suscribió un nuevo contrato de Consultoría No. 2017528, el 2 de marzo de 2017, con la firma (...), por valor de \$160.330.000, disponiendo de recursos propios (contingencias) para ello. Contrato cuyo objeto fue la "Revisión y ajuste a los estudios y diseños del proyecto de construcción de una plataforma flotante junto al muelle de Johnny Cay", su ejecución inició el 20 de junio de 2017 y terminó el 3 de octubre de 2017*

*Este último contrato, de estudios y diseños contratado por FONADE, parte de la validación de los diseños iniciales producto del contrato 2130569 (fallidos) y de la reutilización de los materiales empleados en la construcción del muelle mediante el contrato No 2151817.*

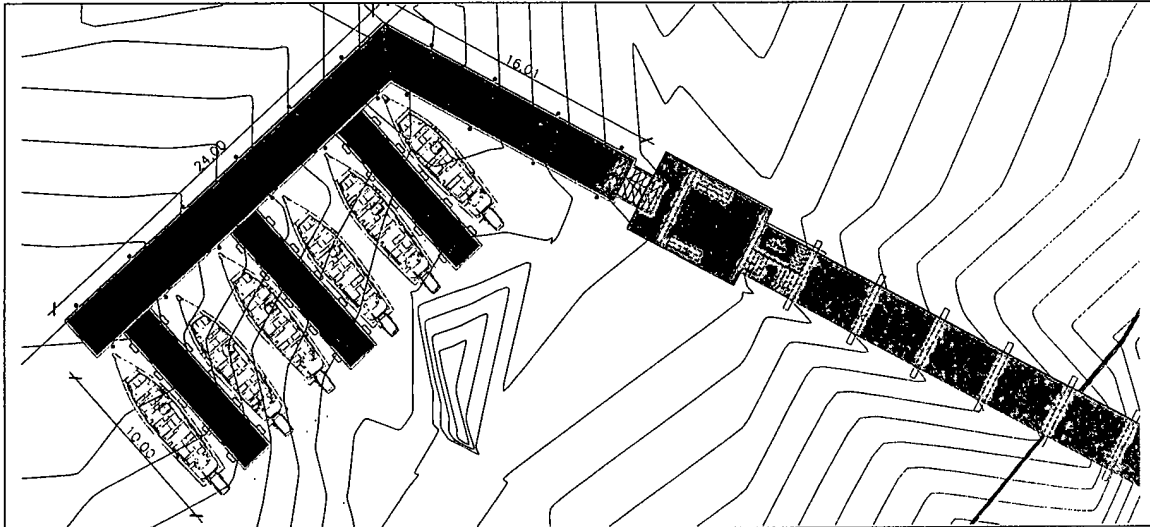
*Producto de este contrato se concluyó:*

- Se determinó un nuevo valor como costo de reposición por \$1.672.729.334 para la construcción del muelle en Jhonny Cay objeto del proyecto en cuestión. || Se plantea una solución (alternativa 3) que consta de unos embarcaderos flotantes con una plataforma fija, con una pantalla hincada en forma de tablestaca, para mitigar el oleaje en la zona de embarque. || La plataforma fija, conformada con elementos tubulares, fue prolongada diez metros con respecto al diseño original, lo cual implica la adición de 6 pilotes nuevos. || Respecto del rompeolas flotante del diseño original se concluye que: 1. "El sistema con las condiciones actuales, no garantiza el abrigo del muelle para las condiciones típicas y extremas climatológicas en el sector." 2. "Los flotadores que fueron contruidos podrán servir, como flotadores del muelle pero no como rompeolas flotantes. 3. Se plantea ajuste de tamaño del rompeolas flotante, pero se descarta como sistema rompeolas..." 4. "...se debe tener en cuenta el refuerzo de los mismos dada la experiencia mostrada por los módulos alcanzados a instalar por parte de Dinacol, estos no tenían estabilidad alguna y sus mecanismos de unión también fallaron..."*

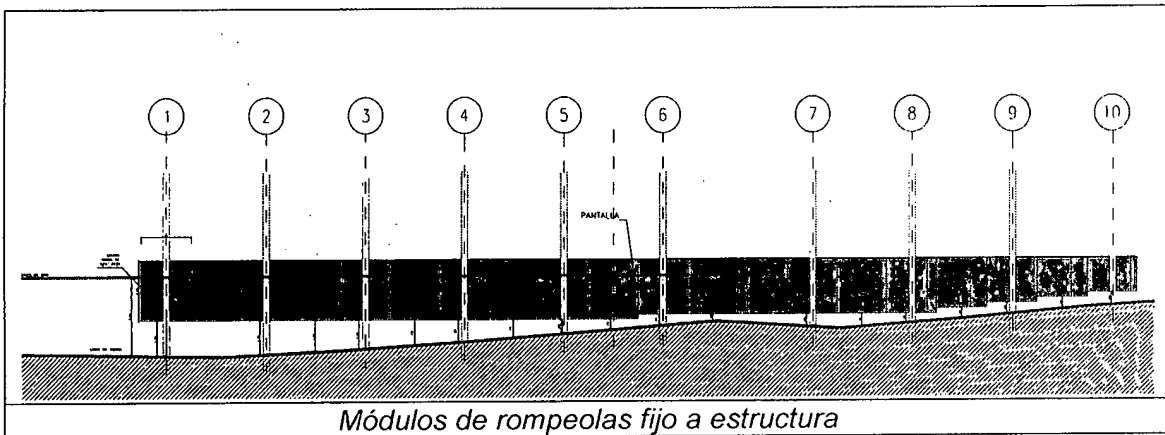
#### **ACLARACION Y COMPLEMENTO DE INFORMACIÓN**

*El proyecto inicialmente diseñado, con base en los estudios realizados por INVEMAR y contratados por CORALINA en el año 2007, consistió en la construcción e instalación de una **plataforma flotante**, tal como se señaló en el alcance y obligaciones por parte del FONTUR para FONADE en el convenio, a ubicar junto al actual muelle construido en concreto en el cayo, compuesto por 19 unidades flotantes en acero de 2,7mX2,0mX0,80m cuyos límites estaban demarcados por 20 pilotes de 17,6m de largo por 12" de diámetro en acero, rellenos de concreto con arriostamiento en tubería de 12". Para la unión de los*

elementos flotantes, se contempló la fabricación de 264 Metros lineales de perfiles estructurales. Con el fin de dar estabilidad a la plataforma y disipar la energía del oleaje en el cayo, el diseño contempló la ubicación de 76 módulos preformados para rompeolas en acero.



Planta general diseño inicial, en color azul módulos flotantes, color gris muelle fijo en concreto

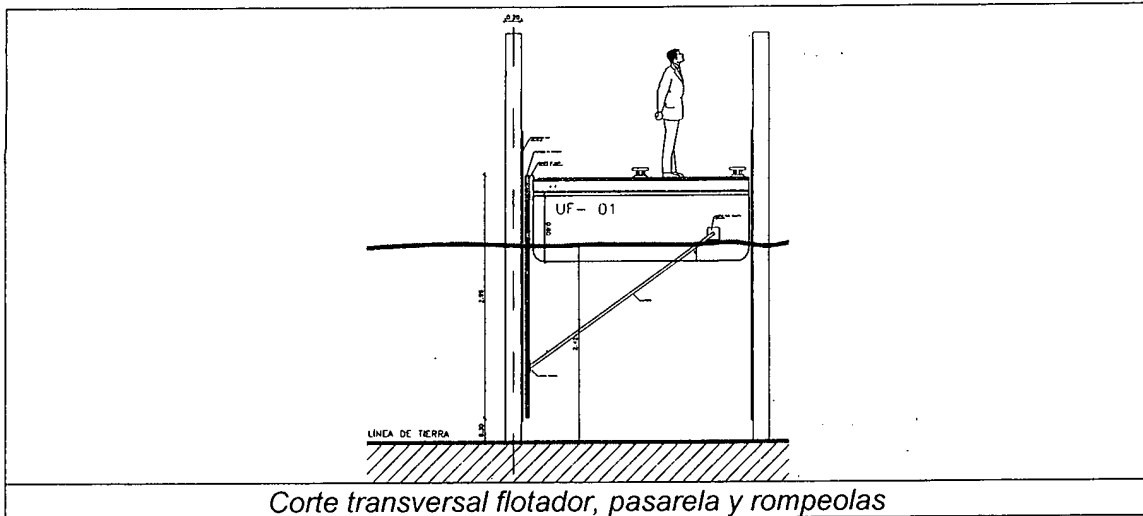


Módulos de rompeolas fijo a estructura

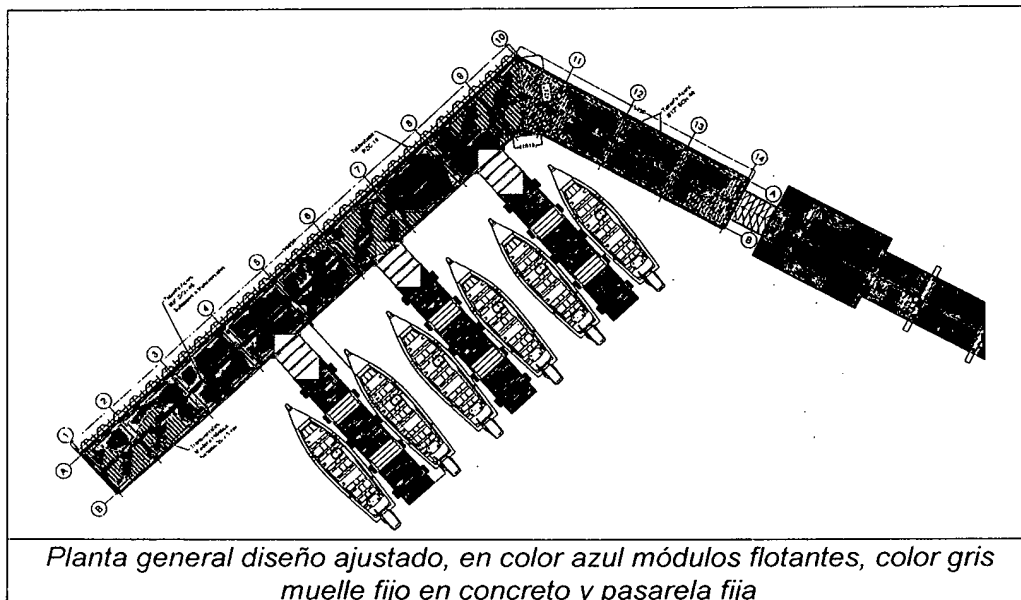


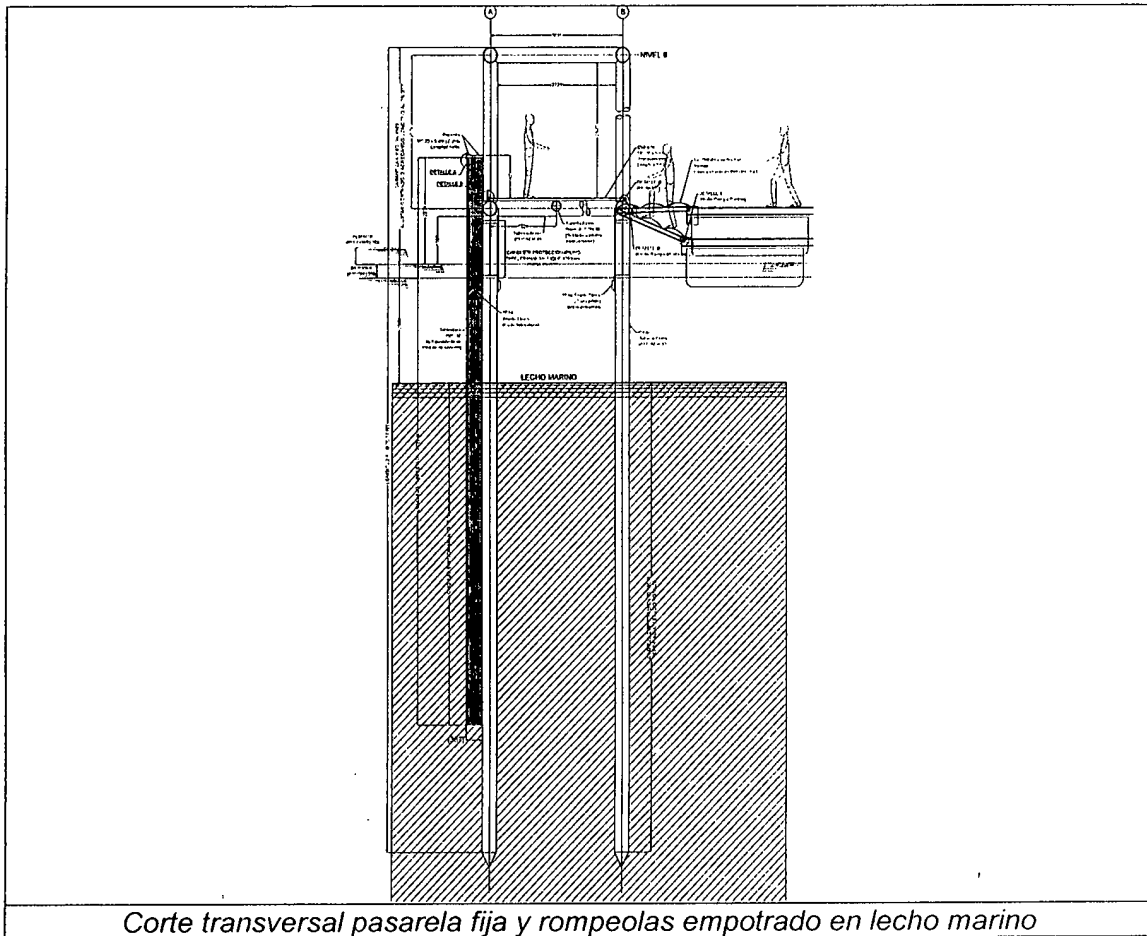
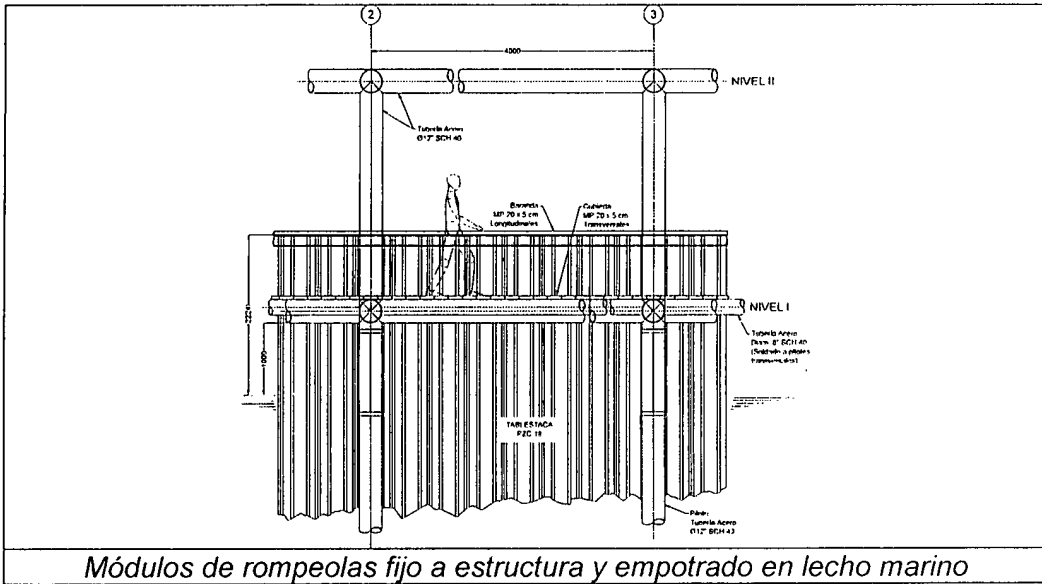


1  
2  
3  
4



*Para el nuevo proyecto ajustado que consideró la utilización de elementos ya fabricados en el contrato ejecutado por DINACOL proyectó una plataforma fija y tres embarcaderos flotantes, así mismo un abrigo correspondiente a un tablestacado empotrado en el lecho marino, 7 pilotes adicionales y elementos de transición. El costo correspondiente a esta construcción es de \$ 1.423.330.971 como costo de inversión necesaria para poder poner en funcionamiento el muelle, no corresponde a un costo de reposición como lo cita en su informe la Contraloría General de la República.”*





*“En la página 45 párrafo 3 y en la página 46 párrafos 2 y 3, se indica que:*

*Por lo citado previamente y una vez analizadas las etapas contractuales y las obras adelantadas en el desarrollo del convenio No. 211029, se estableció que en este caso se presentó una inadecuada planeación y control por parte de FONADE, en los contratos No 2130569 y No 2130196 celebrados en el 2013 (ajustes diseños iniciales y su interventoría respectivamente), toda vez que las actividades adelantadas por esta entidad no permitieron visualizar de forma técnica y suficiente las deficiencias en los diseños definitivos contratados para adelantar el proyecto del Muelle Johnny Cay, lo que no ha permitido cumplir con la finalidad de la contratación y la puesta en servicio de las obras requeridas por la comunidad Sanandresana, sin lograrse la terminación y entrega final de las obras.*

*Por lo anterior no fue posible cumplir los fines del convenio, razón suficiente para predicar que debido a la gestión ineficiente de los funcionarios comprometidos en la Gerencia del Proyecto convenio 211029, y encargados del desarrollo, ejecución y supervisión de los contratos 2130569 y 2130196, se llevó a la entidad a solicitar una contratación y su consecuente pago sobre la base del desconocimiento de la reglamentación citada y sin el necesario apego de los principios de la administración pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos el de la eficacia y economía, generándose así una lesión al patrimonio público, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley 610 de 200023 en cuantía de \$85.559.400 y que corresponden a los desembolsos realizados a la consultoría.*

*Igualmente, una posible incidencia disciplinaria al tenor de los artículos 83 y 8424 de la Ley 1474 de 2011.”*

#### **“ACLARACIÓN Y COMPLEMENTO DE LA INFORMACIÓN**

*Teniendo en cuenta que no se recibieron los ajustes de los diseños correspondientes a la plataforma flotante, FONADE inició acciones judiciales en contra de la firma Proyectos de Ingeniería y Consultoría SAS, mediante la reclamación de la Póliza de Seguro de Cumplimiento Particular No.36-45-101014692, en su amparo de calidad del servicio, emitida por Seguros del Estado S.A. Posteriormente, instauró demanda contra PROYECTOS DE INGENIERÍA Y CONSULTORÍA diseñador y CONSORCIO GESPRO interventor por los Ajustes a los Estudios y Diseños técnicos para la Construcción del Muelle de los Lancheros y los Estudios y Diseños técnicos para la Construcción de una Plataforma Flotante a instalar en el Muelle existente en Jhonny Cay, ubicados en San Andrés Isla, ante el juzgado No. 12 del circuito de Bogotá. Dentro de las pretensiones de la demanda se encuentra resarcir los perjuicios económicos causados por el costo de los diseños e interventoría, así como por los elementos que fueron fabricados en ejecución del contrato por parte de DINACOL y que no serán utilizados en el muelle de acuerdo con el diseño final ajustado.*

*FONADE y FONTUR cuentan con los diseños ajustados del muelle Johnny Cay que incorporan elementos fabricados por parte de DINACOL en el marco del contrato 2151817, no obstante, resultado de la desatención por parte de FONTUR respecto de sus*

*obligaciones dicho muelle no pudo ser concluido en el marco del Convenio 211029; en varias oportunidades FONADE solicitó adicionar recursos al convenio para terminar la construcción del mismo de acuerdo con los diseños finalmente ajustados, lo cual se señaló en los informes de gestión presentados al cliente 30, 31, 32 y 33 sin que FONTUR concretara dicha posibilidad a pesar que señaló que haría lo necesario para aportar los recursos faltantes.*

*Mediante el oficio 2018430079592 del 08/02/2018 (ANEXO 3) FONTUR indicó que realizaría "...el esfuerzo de conseguir los recursos para la terminación del muelle...", posteriormente, mediante oficio 20182200174991 del 22/06/2018 (ANEXO 4) FONADE reiteró su solicitud para que FONTUR aportara los recursos que permitieran terminar el muelle en Johnny Cay, no obstante, como se citó en precedencia dicha adición de recursos nunca fue realizada.*

*De acuerdo con lo señalado en el oficio 20184300318222 del 08/06/2018 (ANEXO 5), en conversación telefónica efectuada el 28 de junio de 2018 entre los gerentes generales de las entidades, Doctor Manuel Eduardo Osorio por FONTUR, y Doctor Álvaro Balcázar de FONADE, fue manifestado por el primero que el convenio 211029 sería terminado sin que fueran ejecutadas las obras faltantes para los muelles Lancheros y Johnny Cay, hecho que fue cuestionado por FONADE en oficio 20182200185021 del 07/04/2018 (ANEXO 6) sin que a la fecha FONADE haya recibido comentario alguno al respecto.*

*FONTUR presuntamente, tampoco cumplió con las obligaciones señaladas en la cláusula tercera del Convenio relacionadas con:*

- 1. Disponer de los recursos para la ejecución del proyecto, obligación No 1 de la cláusula tercera;*
- 2. Entregar y responder por los estudios y diseños técnicos necesarios para la ejecución del proyecto, obligación No 11 de la cláusula tercera;"*

*"En la página 53, párrafo 1 se indica que:*

*Una vez culminado el proceso de análisis, seguimiento y verificación en el sitio objeto de la visita, se encontró que la ejecución de la obra, no está terminada, tampoco se evidencian instalados, ni almacenados en el sitio, las 19 unidades flotantes en acero naval, ni el entrepiso en madera densa, ni la pasarela metálica articulada flotante, ni los módulos para rompeolas en acero naval, los cuales, harían parte de la plataforma del muelle y que fueron recibido por FONADE según acta de recibo final de obra, no obstante, la entidad manifestó en la visita que algunos de estos elementos, se encuentran en la ciudad de Cartagena y otros elementos desprendidos por un "frente frío" se encuentran en el Guardacostas de San Andrés. Con respecto a los módulos flotantes construidos, pero no instalados, no se tiene un programa de mantenimiento preventivo para proteger la integridad de estos elementos, teniendo en cuenta que son metálicos frente a las condiciones ambientales en las que se encuentran almacenados, y se debe considerar que los módulos alcanzados a instalar por parte de Dinacol S.A no tenían estabilidad alguna y sus mecanismos de unión fallaron."*

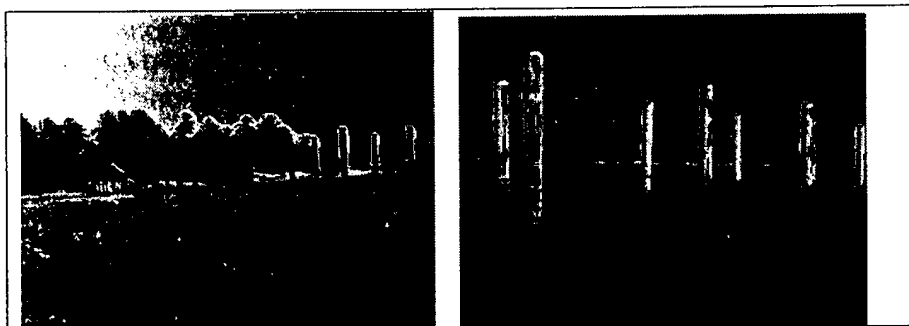


### “ACLARACION Y COMPLEMENTO DE INFORMACIÓN

El 25 de mayo de 2016 los contratistas de obra e interventoría suscribieron el inventario de los elementos fabricados mediante contrato No.2151817, informando su descripción, cantidad, ubicación y estado de conservación (ANEXO 7. INVENTARIO).

La fabricación de la totalidad de la estructura que conformaba la plataforma y embarcaderos flotantes fue construida en las instalaciones de DINACOL SA en Cartagena, para luego ser trasladada al Muelle en Johnny Cay, proceso que no alcanzó a ser culminado con ocasión del frente frío presentado. Varios ítems contractuales fueron ejecutados parcialmente, debido a que no fue posible el ensamblaje final de la plataforma, y en otros casos los mismos fueron fabricados, pero no llevados a su destino.

Así las cosas, los elementos ensamblados en el muelle que resultaron afectados por el frente frío fueron trasladados a la estación de guardacostas en San Andrés, al igual que los elementos que no alcanzaron a ser ensamblados y que fueron enviados al cayo para su posterior instalación:



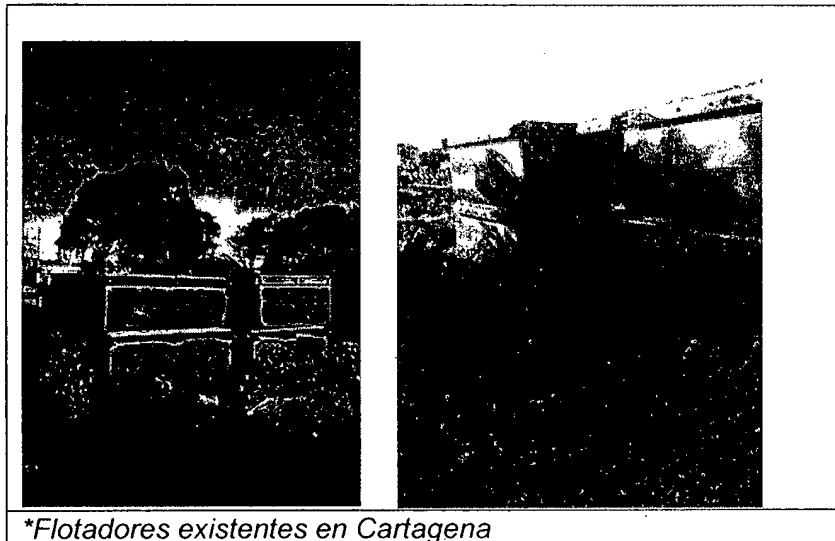
*Camisas hincadas en el sitio de construcción del muelle*



*Elementos existentes en estación guardacostas San Andrés*

Otros elementos quedaron en las instalaciones del contratista, inicialmente en la planta y posteriormente fueron trasladados por su cuenta y riesgo a un lote en Pasacaballos:





*\*Flotadores existentes en Cartagena*

*El 15 de julio de 2016 fue suscrita el acta de recibo del contrato de obra 2151817, documento en el cual DINACOL SA incluyó una observación referente a costos por Stand By y almacenamiento de los elementos ejecutados en el marco del contrato en mención.*

*El acta de liquidación del contrato de obra 2151817 fue suscrita el 20 de septiembre de 2016, estableciendo al final del documento que "las partes se declaran recíprocamente a paz y salvo por todo concepto relacionado con la ejecución y liquidación del mencionado contrato" Mediante minuta de aclaración al acta de liquidación del Contrato de Obra No.2151817 suscrito con DINACOL SA el 22 de noviembre de 2016, se realizó ajuste a las obligaciones pendientes de las partes, refiriéndose al valor adeudado a DINACOL SA por concepto de la ejecución del contrato de obra, reconociendo las actividades ejecutadas sin hacer mención a standby o costos de almacenamiento.*

*Ahora bien, tal como se citó en precedencia, elementos ya fabricados serán utilizados para el muelle, de conformidad a los últimos diseños elaborados."*

*"En la página 54 párrafo 2, se indica que:*

*Por lo tanto, del análisis de los soportes documentales y de la verificación efectuada en visita al sitio de la obra, se logró observar una gestión ineficiente de los funcionarios comprometidos en la Gerencia del Proyecto del convenio, sumado a una inadecuada gestión de supervisión debido a que se validó y suscribió el acta de entrega y recibo final sin el cumplimiento de las cantidades físicamente construidas.*

*Por lo anteriormente expuesto, la CGR concluye que la inversión realizada por el proyecto representa una obra inconclusa que no cumplió con el objeto contractual previsto y sin cumplir los fines del convenio 211029, y desconociendo los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos el de la eficacia y economía, así como de la normatividad citada, generándose un hallazgo con incidencia fiscal conforme lo*



*establece el artículo 6 de la Ley 610 de 200030 en cuantía de \$1.647.128.740, valor que incorpora los desembolsos realizados al contratista, y pagos por conceptos de interventoría. Igualmente, una posible incidencia disciplinaria al tenor de los artículos 83 y 8431 de la Ley 1474 de 2011.”*

#### **“ACLARACION Y COMPLEMENTO DE INFORMACIÓN**

*Por lo anteriormente expuesto, no estamos de acuerdo con la conclusión de la Contraloría ya que la Gerencia del Convenio como la Supervisión del proyecto, adelantaron desde el principio la planeación de la ejecución del proyecto, contando para ello con los procesos de selección adelantados por la Entidad y con los cuales fueron ejecutados los estudios y diseños, cuyo resultado final y calidad de los mismos, son de total responsabilidad tanto del consultor como de la interventoría, quienes por su experiencia y por el equipo profesional requerido para su ejecución, revisaron y aprobaron cada uno de los productos de los estudios y diseños.*

*Al contar con el recibo de los estudios y diseños debidamente aprobados por la Interventoría, se cumplían las condiciones para proceder al pago de los respectivos productos objeto de la consultoría e interventoría, dado que no existía observación alguna ni técnica ni jurídica que impidiera dar cumplimiento a la obligación de Fonade de cancelar el valor de los productos recibidos por parte de la Interventoría, de conformidad con el procedimiento establecido en los contratos de consultoría No. 2130569 e interventoría No. 2130196.*

*Las observaciones realizadas por el constructor DINACOL SA contrato No. 2151817 fue posterior y por ende sobreviniente a la ejecución y recibo a satisfacción por parte de la interventoría de los productos objeto de la consultoría. Con lo cual no se determinaría como gestión ineficiente de los funcionarios, quienes a la luz de las obligaciones contractuales establecidas tanto del contratista como del contratante se dio su cumplimiento.*

*Una vez se contó con la totalidad de la información técnica de los estudios y diseños debidamente aprobados por la interventoría, se adelantaron los procesos de selección de la ejecución de la obra y de su interventoría. Ajustándose a la veracidad de estos según lo indicado en el art.83 de la Constitución Política.*

*Durante la ejecución se adelantaron las gestiones correspondientes de seguimiento y control, por ello ante el evento que generó la suspensión del contrato de obra No. 2151817 se tomaron las medidas necesarias para su subsanación, como el requerir de forma inmediata al consultor e interventor de la consultoría mientras se adelantaba la revisión y ajustes técnicos respectivos. Además de la suspensión del contrato de obra, para no generar inconvenientes ni reclamación alguna por parte del contratista de obra e interventoría.*

*De la gestión adelantada para que el consultor cumpliera con los respectivos ajustes técnicos, se realizaron diferentes reuniones y seguimientos continuos tal como se relacionaron anteriormente en este texto, con el acompañamiento del jurídico respectivo,*



*sin obtener resultado satisfactorio por parte del consultor con los cuales se estimaba el reinicio y conclusión de la obra. En vista de lo anterior se solicitó a la Asesoría Jurídica de Fonade el inicio de acciones judiciales en contra de PROYECTOS DE INGENIERIA Y CONSULTORIA SAS; PROEZA CONSULTORES SAS EN REESTRUCTURACION Y GESPROBRAS SAS (Miembros del Consorcio Gespro y SEGUROS DEL ESTADO por el incumplimiento de sus obligaciones contractuales. La Asesoría Jurídica radicó demanda en contra de los contratistas antes mencionados mediante Proceso Verbal ante el juez 12 del Circuito Civil de Bogotá, radicado mediante expediente No. 1001310301220180020300.*

*La copia de la demanda fue remitida bajo oficio No.20192200087331 de 05-04-2019 dirigida al Ingeniero (...). En la demanda se pide como una de sus pretensiones, se condene a los contratistas a pagar a favor de Fonade la suma de \$2.369.358.681 por concepto de los perjuicios materiales que ocasionaron que Fonade no pudiese cumplir con las obligaciones establecidas en el convenio 211029.*

*Así las cosas, consideramos que, aunque no se logró cumplir con los fines del convenio el equipo de gerencia ha realizado todas las gestiones necesarias para recuperar los recursos desembolsados y los perjuicios derivados por la ejecución defectuosa de la labor desarrollada por parte de los contratistas de consultoría e interventoría respectivamente."*

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizados los argumentos presentados por FONADE, frente al valor del proyecto se acepta la aclaración del valor final del convenio el cual corresponde a \$5.507.328.460,00.

Respecto a la consideración que FONADE realiza de las obligaciones contractuales de FONTUR, y que su posible incumplimiento derivó en las deficiencias en la construcción del muelle, objeto del contrato, es preciso señalar, que si bien es cierto FONADE y FONTUR ostentaban obligaciones diferentes frente al convenio, no es menos cierto que las mismas se encontraban encausadas para el cumplimiento de un mismo objeto, el cual a la postre se vería materializado en un producto final, y que claramente según lo descrito eran los *-estudios, diseños y construcción de una plataforma flotante a instalar en el muelle existente en Johnny Cay-*, gestionados y supervisados por la Gerencia Integral a cargo de FONADE cuyo cumplimiento era indispensable para el logro del proyecto. Por lo tanto, concurrieron una serie de responsabilidades que derivaron en una inadecuada supervisión y control a cargo de FONADE, que sin haberse cumplido, generaron el desmedro de unos recursos públicos invertidos y que condujeron a la paralización del contrato y al incremento de los costos del proyecto e inclusive a la imposibilidad de cumplir su objeto.

Además, FONADE señala en su respuesta que ejecutó los estudios y diseños iniciales del muelle conforme a lo determinado por FONTUR y con base en los estudios y diseños del proyecto realizados por INVEMAR y contratados por

CORALINA en el año 2007, no obstante, lo detectado es que la Gerencia integral presentó una inadecuada planeación y control en los contratos No 2130569 y No 2130196 de 2013 para adelantar estos estudios y diseños, toda vez que las actividades desarrolladas no permitieron visualizar de forma técnica y suficiente las deficiencias en los estudios y diseños definitivos contratados para adelantar el proyecto del Muelle en Johnny Cay. La revisión de los estudios y diseños por parte de FONADE debía permitir visualizar las condiciones climatológicas y oceanográficas propias o recurrentes de la zona, evaluando la calidad y utilidad de los estudios previos entregados por la entidad contratante de tal manera que la ejecución de los recursos garantizara la satisfacción de la necesidad que motivo la contratación.

Por tanto, el diseño inicial no presentó modelamientos más profundos de aspectos oceanográficos, sobre la estructura de la plataforma, para garantizar el buen funcionamiento de ésta frente las condiciones típicas y extremas climatológicas en la zona, y al considerar la plataforma flotante como rompeolas y muelle al mismo tiempo, presenta deficiencias con respecto al peso calculado para las pantallas disipadora de energía de los módulos, ya que no le proporciona la estabilidad suficiente para el tránsito de los pasajeros; lo anterior, origina principalmente las siguientes diferencias sobre el diseño ajustado:

Descripción	Diseño inicial	Diseño ajustado
Tipo	Flotante	Fijo y ajustado
Dimensiones	40 ml	50 ml
Pilotes	20 unidades	27 unidades
Abrigo	Pantallas fijas a módulos flotantes. Libres entre lecho y panta, a ras del nivel de piso de acabado	Pantallas empotradas en lecho marino 7,27 m. por encima de nivel de piso 0,90

De otra parte, si bien es cierto que el costo citado correspondiente a lo señalado por el consultor para la reposición de la construcción es de \$ 1.423.330.971; mediante memorando No. 20185100060053 de 27 de febrero de 2018 el área de planeación contractual de FONADE estima un valor total de reposición de \$ 1.672.729.334 considerando otros costos indirectos así como otros costos logísticos. Por lo tanto, se mantiene este último valor como costo de reposición de las obras.

Ahora bien, en la demanda descrita en la respuesta y que fue interpuesta por FONADE en contra del contratista para los diseños iniciales y su interventoría, solicita se reconozcan los perjuicios económicos causados en cuantía de \$2.369.358.681 por el costo de los diseños e interventoría, así como por los elementos que fueron fabricados en ejecución del contrato por parte de DINACOL y que no serán utilizados en el muelle de acuerdo con el diseño final ajustado. Evidenciándose por estas acciones adelantadas por la entidad, del flujo de

inconsistencias observados por esta comisión auditora, en el desarrollo inicial tanto de los diseños e interventoría, como de la obra, que ocasionaron el incumplimiento de las obligaciones de FONADE establecidas en el convenio 211029.

Finalmente se menciona y se allega en la contestación, el inventario de los elementos fabricados el cual fue realizado hace 3 años, pero no así soporte alguno sobre el estado de conservación actual de los mismos. Se reconoce en la respuesta además que varios ítems contractuales fueron fabricados por DINACOL SA, pero no se realizó el ensamblaje final de la plataforma.

FONADE por lo tanto debía en el momento del recibo de la obra, verificar técnicamente la misma, entendiéndose como parte de su labor, el deber de revisar de manera minuciosa y detallada la calidad de la obra y las cantidades ejecutadas, considerando que para proyectar y asignar el presupuesto del contrato, se habían tenido en cuenta unas especificaciones técnicas iniciales, así como unas cantidades de obra, las cuales debían ser verificadas en su cumplimiento, en aras de salvaguardar los recursos públicos invertidos.

En consecuencia, FONADE debía verificar que la obra hubiere sido ejecutada a cabalidad, conforme a los términos pactados. Por lo tanto, no es de recibo el argumento presentado por FONADE sobre la realización de los pagos parciales efectuados, ya que los ítems contractuales exigían tanto del suministro como de su instalación y/o montaje y esto último no fue realizado incumpliendo el objeto contratado.

FONADE en su respuesta también manifiesta que contó con los procesos de selección de los contratos suscritos, y que estos fueron ejecutados a cabalidad, alegando que el resultado final y la calidad de los estudios y diseños contratados, son de total responsabilidad tanto del consultor como de la interventoría.

Lo anterior sin embargo no es de recibo por la Contraloría General De La República, toda vez que FONADE pretende desligarse del seguimiento técnico que implica la supervisión y control a través de la Gerencia Integral para el proyecto y que adelantada de manera adecuada hubiera garantizado el cumplimiento de su objeto.

Por lo anterior se evidenciaron gestiones ineficientes o antieconómicas, presentadas por unos inadecuados estudios y diseños que contratados por FONADE fueron aceptados y pagados, que técnicamente bien desarrollados hubieran permitido actuar de forma más coherente. No obstante, lo anterior, FONADE adelantó una contratación y su consecuente pago para la ejecución material del proyecto, el cual como se ha citado nunca se logró.



Bajo este entendido y teniendo en cuenta que pese a las circunstancias presentadas en desarrollo del acuerdo negociado para la construcción de la obra ha quedado suficientemente probado el hecho de que el producto final no ha sido entregado y por consiguiente que no esté siendo utilizado en la actualidad.

FONADE cita en su respuesta que adelantó además el control de la obra de manera diligente, lo cual en virtud de las mencionadas circunstancias, no fue posible evidenciar por las deficiencias manifiestas en el proceso de inspección, vigilancia y control, a cargo de la FONADE más aún cuando dichas funciones comportan la facultad de promover acciones con el ánimo de subsanar las equivocaciones que persistieron desde el inicio del proyecto y su posterior ejecución y en general de realizar el seguimiento de la actividad de sus contratistas, las cuales no desarrolladas de manera eficaz toda vez que por los hechos presentados, FONADE incumplió la obligación frente a los fines del convenio y de los productos requeridos en los contratos suscritos por él.

En su respuesta FONADE, cita además algunas acciones judiciales que viene adelantando con el fin de obtener un resarcimiento por los perjuicios ocasionados por presuntos incumplimientos de sus contratistas. Por lo tanto, es evidente que quienes desarrollaron las actividades del proyecto no actuaron con diligencia en el manejo de los recursos públicos, y al igual que FONADE deberán responder por las obligaciones que legal o contractualmente adquirieron. Lo anterior refuerza lo presentado por esta comisión, en cuanto a que FONADE no busco asegurar en sus compromisos contractuales que los recursos públicos se aplicaran oportuna y adecuadamente al cumplimiento de sus cometidos específicos, que en el caso en discusión era la construcción de una obra para la comunidad de Johnny Cay, en San Andrés Islas

De acuerdo con lo previamente señalado, las consideraciones presentadas por FONADE no desvirtúan el hallazgo frente a lo dicho por esta comisión auditora, y por lo tanto se valida en los términos en que fue comunicado.

#### **HALLAZGO No. 04 Contrato de Obra No. 2151540, Construcción del muelle turístico Los lancheros en San Andrés Isla (D)**

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

La Ley 489 de 1998 en su artículo 6 determina que *“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 Manual de Gerencia de Proyectos<sup>29</sup> de FONADE 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.

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82 la responsabilidad de los interventores: *“Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. Fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría. (...)*

La ley 1474 de 2011 señala en su artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores e 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.*<sup>30</sup>

El acuerdo No 222 de 4 de mayo de 2016 Estatuto de Contratación de FONADE<sup>31</sup>, en su regulación establece:

*“Artículo 4 Principios: Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación que adelante FONADE en condición de servidores públicos o contratistas., se*

<sup>29</sup> Consultar el manual de gerencia de proyectos identificado con el Código MM1001 versiones 01,02,03,04 y 04 A de fecha 30 de diciembre de 2005,31 de diciembre de 2010, 13 de abril de 2011, 26 de abril de 2013 y 20 de febrero de 2015 respectivamente

<sup>30</sup> De conformidad con el manual de interventoría MMI002 versión 8, adoptado por FONADE el 12 de junio de 2015 que establece que dentro de las condiciones generales numeral 5: *“la supervisión del contrato de interventoría corresponde directamente a la Entidad y se debe ejercer cumpliendo la normatividad vigente. Especialmente, deben tener en cuenta los principios constitucionales de la gestión fiscal, contenidos en el artículo 267 de la Constitución Política. Frente a la responsabilidad de los supervisores e interventores se deben aplicar los artículos 44 y 82 de la Ley 1474 de 2011, junto con la Ley 610 de 200 y los artículos 25 y 53 de la Ley 731 de 2002, además de las normas que regulan la responsabilidad penal y civil que pueden recaer en cabeza de los mismos. Se debe tener en cuenta que, en calidad de gestores fiscales, los supervisores están cobijados por las presunciones de dolo y de culpa grave contenidas en el artículo 118 de la ley 1474 de 2011”*

<sup>31</sup> Acorde con el Código del manual de contratación MD1008 versiones 01,02 y 02 A del 05 de agosto de 2003, 11 de agosto de 2009 y 26 de febrero de 2015 respectivamente.

*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.*

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

Normatividad que se complementa con el manual de Interventoría MMI002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra; en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores y en el 6.2, las funciones del supervisor:

*“6.1.1 Obligaciones generales:*

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

6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales: *1. Ejercer las funciones de Supervisor sobre los contratos a su cargo. 2. Efectuar control general sobre la debida ejecución de los contratos. Para este efecto deberá establecer mecanismos de coordinación con la interventoría y el contratista que le permitan mantener*





*perfectamente enterado de la ejecución del contrato a FONADE. En desarrollo de esta función, el supervisor, impartirá las instrucciones, previa consulta con las instancias internas pertinentes y efectuará las recomendaciones necesarias para el desarrollo exitoso del contrato. 3. Conocer los contratos y las obligaciones a cargo del contratista, del interventor y de FONADE, los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan los objetivos generales y específicos de los mismos.*

Los estudios previos del contrato No. 2151540 en su numeral 3.1.2. Responsabilidad en la elaboración de la oferta establece que:

*“Los oferentes deberán elaborar por su cuenta y riesgo la oferta, de acuerdo con lo solicitado en estas reglas de participación, las cuales harán parte integral del contrato. Se consideran como documentos oficiales del proceso de selección las reglas de participación y sus anexos, publicados en la página web de FONADE.*

*La presentación de la oferta lleva implícitos el conocimiento y la aceptación, por parte del oferente, de todas las condiciones conforme a las cuales se ejecutará el contrato, incluyendo las propias del sitio de trabajo, tales como la información social, cultural, técnica, hidrológica, geológica, geomorfológica y sismológica, geotécnica, topográfica y cartográfica, estudios de impacto ambiental, las leyes y normas que rigen para la región, entre otras, de tal manera que la oferta presentada deberá reflejar la totalidad de los costos en que se incurrirá para alcanzar la realización del objeto del contrato derivado de este proceso de selección. Así mismo, deberá tener en cuenta la movilización y permanencia en el sitio de los trabajos, tanto del personal como de los insumos, la situación de orden público, el factor climático y ambiental, así como los demás aspectos que puedan incidir en la ejecución del contrato. Por lo anterior es obligación del interesado, para elaborar su oferta, realizar las inspecciones necesarias al sitio donde se adelantará la construcción del proyecto, y conocer las condiciones de suministro de materiales, mano de obra, transporte de personal y materiales, condiciones técnicas del sitio específico y sus alrededores, aspectos sociales, de orden público, climáticos, ambientales y las demás en las que se ejecutará la obra objeto del contrato derivado del presente proceso.*

*Igualmente deberá considerar los aspectos relacionados en la Descripción y Aspectos Generales del Proyecto.”*

FONADE celebró el 29 de septiembre de 2011, el convenio interadministrativo No. 211029 con el Consorcio Alianza Turística, Administrador del Fondo de Promoción Turística-FONTUR, en cuyo objeto contractual: *“Fonade se compromete con el administrador a ejecutar la gerencia integral del proyecto construcción del muelle turístico de los lancheros y plataforma del muelle en Johnny cay San Andrés Islas.”*



De la revisión de este expediente se evidenció que, en desarrollo del convenio antes mencionado y con el fin de construir el muelle turístico los lancheros, como parte de sus obligaciones, FONADE suscribió la siguiente contratación derivada:

- Contrato de obra No. 2151540 del 16 de julio de 2015 con el Consorcio Pilcas Turístico,
- Contrato de interventoría No. 2151324 del 02 de julio de 2015 con el Consorcio San Andresano,

Estos contratos iniciaron su ejecución el 31 de agosto de 2015. Los valores cancelados según información suministrada por FONADE, son los siguientes:

Cuadro No. 5 (Cifras en pesos)

ID	CONCEPTO	VALOR CONTRATADO	PAGOS REALIZADOS	SALDO PENDIENTE
2151540	Pilcas Turístico	\$2.637.565.683	\$2.568.060.157	-
2151324	Consorcio San Andresano	\$155.025.000	\$106.102.211	\$48.922.789
TOTAL			\$2.674.162.368	\$48.922.789

Sin embargo, el 19 de mayo de 2016 ante una acción de tutela se ordena por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Andrés, Providencia y Santa catalina realizar el proceso de consulta previa del proyecto con la comunidad raizal, otorgándose un mes para la convocatoria a la comunidad y tres meses para agotar la etapa de consulta previa y ordena la suspensión inmediata de las obras del muelle los lancheros a partir del 23 de mayo de 2016.

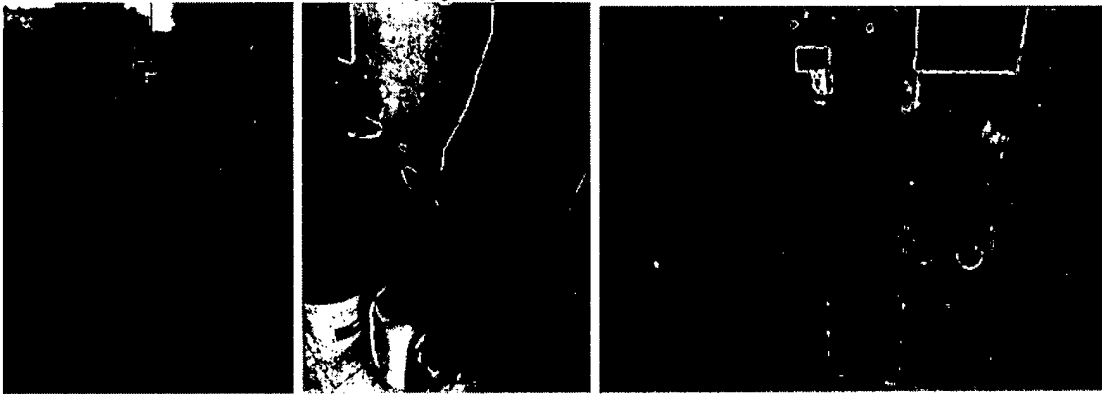
Una vez vencido el plazo de ejecución del contrato No. 2151540, se suscribió acta de terminación el 22 de mayo de 2016, no obstante, ante una acción de tutela del contratista se levantó la suspensión del contrato, el cual le permitió ejecutar actividades de remates y acabado de obra entre el 17 y 30 de junio de 2016, quedando pendientes las actividades referentes a las conexiones a energía eléctrica y agua potable por cambios en la normatividad. El 1 de julio de 2016, fue suscrito el acta de entrega y recibo final entre el contratista y la interventoría de la obra. A la fecha no se ha liquidado el contrato.

De acuerdo con lo anterior y una vez adelantada una visita técnica el día 26 de marzo de 2019 por parte del funcionario comisionado de la CGR, con la expresa finalidad de verificar el estado de construcción de la obra, se refleja que el muelle turístico los lancheros no ha entrado en funcionamiento, en perjuicio de la población objeto de este proyecto. Pese a lo anterior se observó la utilización del muelle de manera informal por parte de propietarios de embarcaciones menores, así como el tránsito de turistas y de la comunidad en general.



Además, se logró evidenciar que los espejos y lavamanos no se encuentran instalados en los baños y no están presentes en las instalaciones, manifestando FONADE que estos elementos fueron hurtados y que interpusieron la denuncia respectiva a las autoridades competentes. Lo señalado se puede observar en el siguiente registro fotográfico:

#### Espejos y lavamanos sin instalar



Fuente: Equipo auditor

Aunado a lo anterior, las ventanas en madera se encuentran en regular estado y algunas con vidrios rotos. Las puertas en acero inoxidable de entrada a los baños presentan bajo mantenimiento preventivo con procesos de oxidación en algunas áreas y desprendimiento de bisagras. Los pilotes instalados, los portacamisas de los pilotes, las uniones, la tornillería y los módulos flotantes se encuentran en funcionamiento, sin embargo, presentan procesos avanzados de corrosión y sin aparentes actividades de mantenimiento preventivo. En la unión de las pasarelas flotantes se instalaron dos rampas metálicas con articulación, una de estas se encuentra desprendida y requiere ser reparada. Por lo anterior, en estas condiciones se reduce la vida útil de estos elementos en el muelle.

#### Elementos metálicos oxidados





Fuente: Equipo auditor

En el muelle se encuentran sobre las pasarelas 13 postes metálicos instalados para las luminarias y 4 se encuentran desinstalados por fallas en las platinas de soporte. En la taquilla y administración se encuentra instalado un tablero eléctrico de 12 circuitos con totalizador con 4 breakers y un tablero eléctrico de 32 circuitos con 9 breaker este último se encuentra en mal estado con la tapa desprendida y con cables sueltos. La mayoría de las salidas para tomacorrientes eléctricos e interruptores se encuentran sin tapa y sueltos por la falta de mantenimiento y falta la instalación de algunos de estos.

#### Estado tablero eléctrico, tomacorriente y poste metálicos



Fuente: Equipo auditor

Además de lo anterior se estableció:

- Que el proyecto se encuentra sin operar, desde hace aproximadamente tres años, por la falta del servicio de energía eléctrica y de agua potable, sin un plan para su puesta en marcha.

Pese a lo anterior se determinó que proyecto contaba con la aprobación inicial de la empresa de energía, contemplando un transformador en un poste y realizando la conexión a la red en el andén localizado en el mismo costado del muelle. No obstante, al momento de radicar nuevamente el proyecto para la autorización de la conexión, según el oficio No. 09178-16 del 3 de junio de 2016 la empresa operadora de red eléctrica – SOPESA no aprobó el proyecto.



Ante la negativa de aprobación para la conexión del servicio público de energía por parte de esta entidad, ya que requería que el transformador se instalara en piso al interior de una subestación eléctrica y que la conexión se realizara en el separador de la avenida Newball. Para poder cumplir con estas condiciones de servicio, FONADE suscribió con DYP ingeniería SAS, el contrato No 2170609 cuyo objeto fue "*Ajuste diseños de redes eléctricas y subestación MT/BT*". Este proyecto de ajuste a diseño eléctrico fue aprobado el 7 de julio de 2017 por el operador de red, con vigencia de un año. Es así como, a la fecha se encuentra vencido y no se cuenta además con el trámite de certificación RETIE.

Para finalizar el plazo del convenio 211029 venció el 31 de julio de 2018 y dichas construcciones no fueron recibidas por FONTUR, y por ésta a la Gobernación del archipiélago de San Andrés, quien negó la solicitud de recibo parcial del muelle los lancheros como la solicitud de contratación del servicio de vigilancia con cargo a los recursos del convenio, situación que ha derivado en acciones legales por parte de FONADE.<sup>32</sup> Por tanto, las construcciones se encuentran a la fecha en abandono, sin custodia, sin mantenimiento y expuestas a su consecuente deterioro, pérdidas y daños, poniéndose además en riesgo la estabilidad de la obra.

Situaciones descritas que llevan al incumplimiento de FONADE en sus obligaciones contractuales y el de las disposiciones legales aplicables a su labor, y que hacen viables pagos adicionales por los retrasos para la terminación y puesta en marcha del proyecto, con el riesgo de incurrirse en extracostos más gravosos para la entidad.

Así mismo, es preciso anotar que el plazo del contrato interadministrativo se encuentra finalizado, y la obra no ha sido recibida, adicionalmente no hay certeza de la fecha de reinicio y posterior terminación de la misma.

Lo descrito evidencia el incumplimiento de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos pactadas en el convenio suscrito por deficiencias en la supervisión del mismo, y en lo referente al cumplimiento de determinados requisitos legales para su ejecución y terminación. Por falta de una adecuada planeación que le permitiera ponderar aspectos de requisitos previos para la ejecución de la obra. Además de lo anterior por la

---

<sup>32</sup> Demanda ante Juez Civil circuito-verbal de mayor cuantía presentada el 1 de noviembre de 2018, en contra de Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior-Fiducoldex como Administrador del Patrimonio autónomo Fondo Nacional de Turismo FONTUR

inobservancia de los principios de la administración pública, entre ellos el de economía, eficiencia y eficacia, y de la normatividad precitada.

Por lo anterior se configura un hallazgo con una posible incidencia disciplinaria al tenor de los artículos 83 y 84<sup>33</sup> de la Ley 1474 de 2011.

### Respuesta de FONADE:

*“Frente a lo expuesto por la Contraloría en su informe, nos permitimos aclarar lo siguiente:*

*En la página 58, párrafo 5, se indica que:*

*Sin embargo, el 19 de mayo de 2016 ante una acción de tutela se ordena por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Andrés, Providencia y Santa catalina realizar el proceso de consulta previa del proyecto con la comunidad raizal, otorgándose un mes para la convocatoria a la comunidad y tres meses para agotar la etapa de consulta previa y ordena la suspensión inmediata de las obras del muelle los lancheros a partir del 23 de mayo de 2016.*

*Una vez vencido el plazo de ejecución del contrato No. 2151540, se suscribió acta de terminación el 22 de mayo de 2016, no obstante, ante una acción de tutela del contratista se levantó la suspensión del contrato, el cual le permitió ejecutar actividades de remates y acabado de obra entre el 17 y 30 de junio de 2016, quedando pendientes las actividades referentes a las conexiones a energía eléctrica y agua potable por cambios en la normatividad. El 1 de julio de 2016, fue suscrito el acta de entrega y recibo final entre el contratista y la interventoría de la obra. A la fecha no se ha liquidado el contrato.”*

### “ACLARACION

*De las obligaciones a cargo del FONTUR se desprende que todos los trámites de permisos para poder ejecutar la construcción del muelle de Lancheros estaban a su cargo. La consulta previa al ser un derecho fundamental de las comunidades étnicas, principalmente indígenas y afrodescendientes reconocido y protegido por el ordenamiento constitucional y, en consecuencia, exigible judicialmente<sup>34</sup> a través de diferentes vías (...) **constituye un permiso** toda vez que es un requisito previo para ejecutar un proyecto. En consecuencia, correspondía al administrador haber realizado la respectiva gestión ante el Ministerio del Interior, y así lo estableció el fallo de tutela del 28 de junio de 2016 proferido por el juzgado de ejecución de penas y medida de seguridad de San Andrés Islas al afirmar a folio 19: “(..) **la que debió iniciar el proceso de consulta previa es FIDUCOLDEX**”. (ANEXO 8).*

<sup>33</sup> “**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.”

<sup>34</sup> Corte Constitucional Sentencias C-615 de 2009, C-702 de 2010, C-366 de 2011

*Por lo anterior, se evidencia que FONTUR está realizando de manera totalmente extemporánea, el proceso de consulta previa.”*

*“En la página 58, último párrafo, se indica que:*

*De acuerdo con lo anterior y una vez adelantada una visita técnica el día 26 de marzo de 2019 por parte del funcionario comisionado de la CGR, con la expresa finalidad de verificar el estado de construcción de la obra, se refleja que el muelle turístico los lancheros no ha entrado en funcionamiento, en perjuicio de la población objeto de este proyecto. Pese a lo anterior se observó la utilización del muelle de manera informal por parte de propietarios de embarcaciones menores, así como el tránsito de turistas y de la comunidad en general.*

*Además, se logró evidenciar que los espejos y lavamanos no se encuentran instalados en los baños y no están presentes en las instalaciones, manifestando FONADE que estos elementos fueron hurtados y que interpusieron la denuncia respectiva a las autoridades competentes.*

*Aunado a lo anterior, las ventanas en madera se encuentran en regular estado y algunas con vidrios rotos. Las puertas en acero inoxidable de entrada a los baños presentan bajo mantenimiento preventivo con procesos de oxidación en algunas áreas y desprendimiento de bisagras. Los pilotes instalados, los portacamisas de los pilotes, las uniones, la tornillería y los módulos flotantes se encuentran en funcionamiento, sin embargo, presentan procesos avanzados de corrosión y sin aparentes actividades de mantenimiento preventivo. En la unión de las pasarelas flotantes se instalaron dos rampas metálicas con articulación, una de estas se encuentra desprendida y requiere ser reparada. Por lo anterior, en estas condiciones se reduce la vida útil de estos elementos en el muelle.”*

#### **“ACLARACIÓN**

*Es preciso indicar, que los lancheros, turistas y público en general vienen utilizando el muelle desde febrero de 2017, general con el beneplácito tanto de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y del mismo FONTUR; razón por la cual FONADE instó en repetidas ocasiones a que las obras fueran recibidas por parte del FONTUR, para que dispusiera la administración del muelle, así como los mantenimientos preventivos y correctivos con ocasión de su uso. Por tanto, el deterioro y falta de elementos que exista, obedece a que FONTUR no recibió la obra. A continuación se realiza la trazabilidad de la gestión realizada por FONADE con el fin de garantizar la calidad y estabilidad de la obra ejecutada.*

*Se remitió la comunicación 20172200047201 del 17/02/2017 (ANEXO 9) a la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con copia a la Doctora Sandra Howard Taylor, Viceministra de Comercio, Industria y Turismo, y al Doctor Eduardo Osorio, Gerente de FONTUR, mediante la cual FONADE solicitó “(...) ver la posibilidad o el mecanismo para que el **proyecto pueda entrar en funcionamiento y en mantenimiento cuanto antes**, de manera previa a la culminación del proceso de consulta previa y su*



conexión a los servicios públicos, entendiendo que el mismo es utilizado en horas diurnas y nocturnas, evitando de esta manera un mayor grado de deterioro por falta de uso y mantenimiento, o la posibilidad de que el proyecto sea vigilado por un celador permanente 7x24 (...)."

Para verificar el estado del proyecto, FONADE realizó visita el 8 y 9 de marzo de 2017, constatando que continuaba la utilización informal del proyecto tanto por usuarios de embarcaciones menores como por propietarios de estas, adelantando reparaciones al interior del kiosco de pasajeros. Así mismo se evidenció la falta de la puerta de acceso a uno de los baños y de un tope de puerta.

Dicha reunión contó con la participación de las doctoras Cecilia Garnica asistente del gobernador, Vanesa Correal secretaria privada gobernador, y Ayn Connolly asesora jurídica del gobernador en la que **FONADE reiteró su preocupación frente a robos y deterioros presentados en el Muelle de Lancheros** por la falta del servicio de vigilancia y por su falta de mantenimiento, dichas funcionarias manifestaron la imposibilidad de recibir la obra, por la falta del servicio de energía eléctrica y del servicio de agua potable, así mismo que jurídicamente no era posible recibir las infraestructuras construidas; a lo cual FONADE planteó la posibilidad del recibo parcial, respondiendo las mencionadas funcionarias, que jurídicamente no era posible.

Posteriormente, en reunión de seguimiento con FONTUR llevada a cabo el 10/03/2017, ante las pérdidas evidenciadas en el muelle y el deterioro progresivo en las estructuras flotantes causado por la falta de mantenimiento y el procaz uso de sus instalaciones por parte de turistas, lancheros, operadores turísticos, con la complacencia de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y del FONTUR, FONADE le solicitó a esta última aprobar la contratación del servicio de vigilancia armada para el proyecto del muelle de Lancheros con recursos del Convenio 211029 con un plazo hasta el 31/08/2017, entendiendo que el proceso de consulta previa no era de su responsabilidad y que el mismo, si bien estaba siendo liderado por el Ministerio del Interior, dentro de las obligaciones de FONTUR en el Convenio 211029, estaban los permisos y licencias. Mediante radicado 20172200075621 del 17/03/2017 (ANEXO 10) dirigido al FONTUR, FONADE solicitó nuevamente la entrega parcial o autorización de contratación del servicio de vigilancia 7X24, con recursos del convenio 211029.

Mediante radicado 20172200080471 del 24/03/2017(ANEXO 11) dirigido a la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con copia al FONTUR y al Viceministerio de Comercio, Industria y Turismo, FONADE reiteró la solicitud "(...) en aras de **preservar de la mejor manera posible las instalaciones del muelle**, su entrada en operación que garantizará su custodia, mantenimiento y aprovechamiento de las obras e inversiones ejecutadas. Previa entrega de FONADE a FONTUR y de éste a la Gobernación (...)" operación formal, toda vez que se desde el mes de febrero de 2017 el muelle está en funcionamiento "informal" con el beneplácito de todas las entidades involucradas en el proyecto.





Así mismo mediante oficio 20172200080481 del 24/03/2017 (ANEXO 12), FONADE reiteró al FONTUR su preocupación por el estado de las obras del muelle ante el uso, solicitando nuevamente la aprobación de recursos para contratar el servicio de vigilancia.

Preocupados por la situación del muelle, viendo FONADE la necesidad de contratar con recursos del convenio la vigilancia 7X24 para la obra, se realizó reunión de seguimiento al Convenio 211029, el 10/04/2017, a la cual acudieron representantes de FONADE y FONTUR y en la cual luego de exponer los argumentos de las partes, FONTUR solicitó a FONADE "(...) la elaboración de un oficio dirigido al Viceministerio del MINCIT, en el cual se haga referencia a los antecedentes presentados en esta reunión, **solicitando la contratación de la vigilancia del Muelle con recursos del Convenio**, con el fin de adelantar gestiones al respecto, existiendo la posibilidad de que la vigilancia sea asumida mediante uno de los contratos vigentes al interior del MINCIT, o buscando otra alternativa que dé solución a la problemática planteada (...)".

Cumpliendo con el compromiso establecido, FONADE en aras de dar una solución de fondo a la situación y compartiendo de buena fe la sugerencia efectuada por el FONTUR, remitió el oficio 20172200093381 del 10/04/2017 (ANEXO 13) al Viceministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el fin de solicitar la entrega definitiva del muelle sugiriendo la contratación del servicio de vigilancia por parte de FONTUR.

Respecto de estas solicitudes FONADE recibió respuesta de FONTUR mediante oficio 20174300180502 del 04/04/2017 (ANEXO 14), y 20174300223472 del 28/04/2017 (ANEXO 15) en las que negó tanto el recibo parcial del muelle Los Lancharos como la solicitud de cargar a los recursos del convenio la contratación del servicio de vigilancia armada estimada en \$43.200.000.

En respuesta a la comunicación del 04/04/2018, FONADE reiteró su solicitud mediante oficio 20172200093371 (ANEXO 16) en el que señaló las obligaciones incumplidas por el FONTUR en la realización por su parte de la consulta previa ordenada en el fallo de tutela del 28/06/2016 proferido por el juzgado de ejecución de penas y medidas de seguridad de San Andrés Islas.

En respuesta a la comunicación del 28/04/2018, FONADE le reiteró al FONTUR sus obligaciones señaladas en el convenio en la cláusula tercera numerales 13 y 16 solicitando modificar el convenio para efectuar la entrega definitiva del muelle Lancharos al FONTUR y por ésta a la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y disponer del servicio de vigilancia por parte del FONTUR en el muelle. Posteriormente el FONTUR mediante radicado 20174300243062 del 10/05/2018 (ANEXO 17) señaló que mientras no se recibiera a satisfacción el muelle por su parte este se encontraba en custodia de FONADE.

Mediante oficio 20182200026051 del 07/02/2018 (ANEXO 19) FONADE, ante la utilización de todas las estructuras construidas, y funcionamiento del muelle por parte de lancharos, turistas, operación de los servicios de embarque y desembarque, estacionamiento de motocicletas, oferta de servicios de turismo hacia sitios de interés en las islas,



*mantenimiento de embarcaciones y equipos náuticos con la complacencia de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el FONTUR, FONADE reiteró nuevamente la necesidad de recibo del muelle.*

*En respuesta FONTUR, mediante oficio 20184300123382 del 23/02/2018 (ANEXO 20) señaló la posibilidad que el muelle fuera recibido por parte de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina siempre y cuando se contará con los contratos suscritos para las conexiones, reposiciones y reparaciones, no obstante para esa fecha FONTUR sólo había adicionado los recursos para las conexiones, dejando a FONADE nuevamente en imposibilidad de cumplir el convenio al no disponer oportunamente de los recursos para las reposiciones y reparaciones.*

*Frente a esta comunicación recibida, FONADE mediante oficio 20182200077881 del 26/03/2018 (ANEXO 21) reiteró su solicitud para que el muelle fuera recibida ante indisponibilidad de los recursos necesarios para ejecutar las reparaciones y reposiciones, y ante la posesión efectuada de las obras, no sólo del muelle y kioscos, sino también de las áreas administrativas, baños, cafetería, depósito y demás áreas comunes; incluso para esa fecha ya habían dos puestos de turismo ofreciendo sus servicios con la total complacencia y favorabilidad tanto de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como del FONTUR.*

*Posteriormente, mediante oficio 20182200133661 del 15/05/2018 (ANEXO 22) FONADE reiteró su solicitud para que el muelle fuera recibido ante el uso indiscriminado del mismo con la complacencia de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el FONTUR y el mismo Viceministerio de Comercio, Industria y Turismo; ante la indisponibilidad de recursos para ejecutar las reparaciones y reposiciones necesarias ante la falta de mantenimiento y pérdidas en el muelle con ocasión del no recibo del mismo y su correspondiente custodia y mantenimiento a cargo del FONTUR y/o la Gobernación, con ocasión de la imposibilidad de ejecutar obras en el muelle por la falta de oportunidad del FONTUR en la gestión de la consulta previa.*

*De forma paralela, el mismo 16/05/2018, FONADE remitió a la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el oficio 20182200134961 (ANEXO 23) con la solicitud de recibo del muelle basado en los mismos argumentos citados anteriormente.*

*FONTUR mediante oficio 20184300303952 del 30/05/2018 notificó que no era posible recibir el muelle, sin embargo, indicó mediante comunicación GI-8370-2018 del 30/04/2018 que solicitó a la Gobernación el recibo del muelle de forma anticipada.*

*Finalmente, el plazo de ejecución del convenio venció el 31/07/2018 y el 11/09/2018 fue suscrita el acta de entrega por parte de FONADE del muelle Lancheros.”*

*“En la página 61 párrafo 3 se indica:*

*Para finalizar el plazo del convenio 211029 venció el 31 de julio de 2018 y dichas construcciones no fueron recibidas por FONTUR, y por ésta a la Gobernación del archipiélago de San Andrés, quien negó la solicitud de recibo parcial del muelle los lancheros como la solicitud de contratación del servicio de vigilancia con cargo a los recursos del convenio, situación que ha derivado en acciones legales por parte de FONADE.<sup>35</sup> Por tanto, las construcciones se encuentran a la fecha en abandono, sin custodia, sin mantenimiento y expuestas a su consecuente deterioro, pérdidas y daños, poniéndose además en riesgo la estabilidad de la obra.*

*Situaciones descritas que llevan al incumplimiento de FONADE en sus obligaciones contractuales y el de las disposiciones legales aplicables a su labor, y que hacen viables pagos adicionales por los retrasos para la terminación y puesta en marcha del proyecto, con el riesgo de incurrirse en extracostos más gravosos para la entidad.*

*Así mismo, es preciso anotar que el plazo del contrato interadministrativo se encuentra finalizado, y la obra no ha sido recibida, adicionalmente no hay certeza de la fecha de reinicio y posterior terminación de la misma.”*

#### **“ACLARACIÓN Y COMPLEMENTO INFORMACIÓN**

*Las instalaciones del muelle se encuentran bajo la custodia del FONTUR desde el 11 de septiembre de 2018, fecha en la cual fueron entregadas por FONADE; por tanto, la responsabilidad del mantenimiento y administración, corresponde a dicha entidad.”*

#### **Análisis de la Respuesta:**

Analizados los argumentos entregados por FONADE en su respuesta, se evidencian en los mismos la descripción de las actividades que a cargo de FONTUR debían anteceder el inicio de la obra, en este caso la consulta previa necesaria y que fue impuesta por el fallador de una acción de tutela generándose una suspensión parcial de las obras que se venían desarrollando.

Sin embargo, frente a este argumento olvida FONADE que si bien se presentaron circunstancias que llevaron, como lo ha descrito a suspensiones temporales en el desarrollo de la obra, esta fue terminada, contando además con acta de entrega y recibo final del 1 de julio de 2016 entre el contratista y la interventoría de la obra, quedando inconclusas las conexiones a energía eléctrica y agua potable por cambios en la normatividad, según se ha señalado en la documentación previamente verificada.

En conclusión, la aclaración de que el trámite de consulta previa estaba a cargo de FONTUR, solo pone en contexto algunas anomalías presentadas en la ejecución del proyecto.



De igual forma, relaciona FONADE apartes de un cruce de comunicaciones entre ésta y FONTUR, y otra serie de comunicaciones con la Gobernación de San Andrés. Información que da cuenta de solicitudes realizadas por FONADE, en aras de obtener de estos organismos la recepción del proyecto por ella adelantado. Indicando, además que es responsabilidad de estas entidades del uso informal que de las obras adelantadas que se ha venido presentando. Peticiones realizadas por FONADE, que como es sabido fueron correspondidas con una negativa tanto del ente territorial, así como de FONTUR, porque precisamente no es posible la utilización de este proyecto al no contar como se expuso en el párrafo precedente con energía eléctrica y agua potable. Además, por la falta de oportunidad en la consecución del objeto final del convenio suscrito entre FONADE y FONTUR, cuyo plazo venció el 31 de julio de 2018.

De lo previamente escrito, se desprenden los requerimientos presentados por FONADE, solicitando recursos adicionales a los inicialmente previstos para desarrollar los trabajos pendientes de la obra y su posterior entrega final a la comunidad. Por lo tanto, no es aceptada esta explicación allegada por FONADE, en quien recae como se informó, la obligación contractual y legal de prever este tipo de situaciones técnicas, como lo era la imposibilidad de contar con diseños adecuados y necesarios para la conexión de energía eléctrica y agua. Pese a esto, procuró erogaciones a su cliente, que representarían por lo tanto gastos no previstos y que pueden llegar a afectar negativamente el patrimonio público.

Por otra parte, como se evidencia en la trazabilidad de la gestión realizada por FONADE las obras no han sido recibidas por FONTUR, debido a que, no se evidencia en el expediente, ni se allega con la respuesta, el acta de entrega formal firmada por esta entidad.

Por tanto, toda vez que las consideraciones dadas por FONADE no desvirtúan la observación frente a lo dicho, ésta se mantiene.

#### **HALLAZGO No 05 –Contrato de Obra-Convenio Interadministrativo No 2170717 (D) (IP)**

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

La Ley 489 de 1998 en su artículo 6 determina que *“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 (...)”*.



La Ley 80 de 1993. "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública":

*ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

*9o. Actuarán de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse*

El Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE<sup>35</sup> 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.

Estatuto de Contratación de FONADE en relación con los anticipos señala<sup>36</sup>:

*Artículo 28. Anticipos y Pagos Anticipados FONADE podrá pactar pagos anticipados y la entrega de anticipos, en aquellos Contratos en que previa justificación contenida en el documento de Estudios y Documentos previos, así se determine como conveniente, pero en ningún caso el Pago anticipado o el Anticipo o su combinación, podrá superar el treinta por ciento (30%) del valor inicial del contrato (...)*

*Los dineros provenientes del Anticipo deben ser empleados o aplicados de acuerdo con el programa de inversiones debidamente aprobado por el supervisor o interventor del Contrato. Dichos dineros no pueden destinarse a fines distintos a los relacionados con la ejecución y el cumplimiento del Contrato, y tienen la condición de fondos públicos hasta el momento que sean amortizados, por lo cual, su manejo*

---

<sup>35</sup> Manual de gerencia de proyectos identificado con el Código MM1001 versiones 01,02,03,04 y 04 A de fecha 30 de diciembre de 2005, 31 de diciembre de 2010, 13 de abril de 2011, 26 de abril de 2013 y 20 de febrero de 2015 respectivamente.  
<sup>36</sup> Manual de Contratación MD1008 versiones 01,02 y 02 A del 05 de agosto de 2003, 11 de agosto de 2009 y 26 de febrero de 2015 respectivamente.



*inadecuado, el cambio de su destinación o su aprobación dará lugar a las responsabilidades correspondientes.*

*La amortización del Anticipo es el porcentaje que descuenta FONADE al Contratista del valor que reciba en cada pago, con el fin de compensar el valor entregado por esta en calidad de Anticipo. Para el giro también es requisito la aprobación del programa de inversión por parte de FONADE Y/O interventor de FONADE.*

(...) En el manejo o inversión de los recursos públicos entregados en calidad de Anticipos se aplicará el régimen previsto en el Decreto 1525 de 20087, modificado por el artículo 1, Decreto Nacional 4866 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto Nacional 600 de 2013 o las normas que lo complementen, sustituyan o modifiquen (...)

El convenio No 212017 de 2012 suscrito entre FONADE y el DPS, en su cláusula tercera definió, entre otras, las obligaciones del primero: *"Sin perjuicio de las demás obligaciones que por su naturaleza y por disposición legal le corresponden, en desarrollo del objeto del presente convenio FONADE cumplirá las siguientes:*

- 1. Prestar la asesoría y asistencia técnica necesaria para la estructuración, el desarrollo y ejecución de los proyectos.*
- 2. Desarrollar las actividades sociales, administrativas, técnicas, jurídicas y financieras para el cumplimiento del convenio.*
- 3. Verificar la propiedad, uso y legalidad de los predios destinados para la ejecución de los estudios y diseños, con base en la información entregada por el DPS.*
- 4. Adelantar bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, los trámites precontractuales, contractuales, post-contractuales a que haya lugar para adelantar los procesos de selección y contratación de las personas naturales o jurídicas para ejecutar el objeto del convenio. (...)"*

EL FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO —FONADE suscribió el Convenio Marco N° 040 - 2012 —212017 -2012 entre el DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL - FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ -FIP.

Derivado del convenio anterior, el municipio de Chaparral suscribió con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo — FONADE-, el Convenio interadministrativo derivado del número 2170717, cuyo objeto corresponde a: *'Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos con el fin de ejecutar la construcción del puente vehicular sobre el río Amoyá en el municipio de Chaparral Tolima'*, por un valor inicial Dos Mil Trescientos Ochenta y Un Millones Ciento Cincuenta y Nueve Mil Cuatrocientos Treinta pesos (\$2.381.159.430) M/CTE, firmado el 28 de marzo



de 2017 con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017. El plazo de ejecución inicial fue prorrogado hasta el 30 de septiembre de 2018.<sup>37</sup>

Se realizó modificación el 4 de abril de 2018 del valor del convenio en \$671.514.70, de los cuales \$458.717.674 fueron recursos provenientes de FONADE y \$250.000.000 pertenecieron al municipio de Chaparral Tolima, para un valor total del contrato de \$3.055.674.136. La forma de pago se describió:

*CLAUSULA QUINTA FORMA DE PAGO. El valor contemplado en la Cláusula Cuarta del presente Convenio, corresponde únicamente a la Etapa de Construcción y entrega de obra, y se encuentra respaldado por los Certificados de Disponibilidad Presupuestal Nos 5515 de 26 de enero de 2017 y 5807 de 2 de marzo de 2013 expedidos por el responsable del Fondo de ejecución de Proyectos de FONADE, afectados de la manera como se contempló en parágrafo primero de la mencionada clausula. En consideración a que la incorporación de ellos recursos provenientes del Convenio Marco la realiza la ENTIDAD TERRITORIAL sin situación de fondos. FONADE efectuara los desembolsos que afecten estos recursos directamente a los contratistas que ejecutaran las obras para el cumplimiento del objeto del presente Convenio Interadministrativo, de acuerdo con la forma de pago pactada en los respectivos contratos, previa aprobación de la Interventoría y/o supervisión y el Visto Bueno de la ENTIDAD TERRITORIAL.*

En virtud del Convenio Interadministrativo identificado en el inciso anterior, el municipio de Chaparral, luego de haber realizado la convocatoria pública requerida para el efecto, mediante la modalidad de licitación pública, suscribió de igual forma el Contrato de Obra No. 161 del 21 de junio de 2017 por un valor equivalente a \$2.381.792.322 con el contratista ASMI CONSTRUCTORES S.A.S El 07 de mayo de 2018 se firmó el acta de inicio del Contrato de Obra No. 161 de 2017. Dentro de las Obligaciones de FONADE, suscribió la contratación de la interventoría, la cual fue asignada a la firma INCGROUP, de acuerdo con contrato 2150546<sup>38</sup> suscrito con esta el 12 de febrero de 2015

El convenio interadministrativo establecía sobre su plazo y vigencia:

*CLAUSULA SEPTIMA- PLAZO DE EJECUCION Y VIGENCIA DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO: El plazo de ejecución iniciara a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución conforme a lo previsto en la*

<sup>37</sup> Prorroga suscrita el 17 de diciembre de 2017

<sup>38</sup> FONADE y EL CONTRATISTA el 12 de febrero de 2015, suscribieron el Contrato de Interventoría No 2150546 cuyo objeto consiste en EJECUTAR LA FABRICA No 1 DE INTERVENTORIA DE OBRA Y DISEÑOS Y ESTUDIOS TECNICOS, REQUERIDOS POR FONADE EN EL DESARROLLO DE SUS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA", por un valor del contrato de TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (3.500.000.000), con plazo de ejecución de DOCE (12) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio. El 9 de marzo de 2015 las partes suscribieron el acta de inicio.



*cláusula vigésima cuarta del presente Convenio interadministrativo y se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2017. El plazo de ejecución del Convenio interadministrativo podrá ser prorrogado y/o modificado de mutuo acuerdo entre las partes y en ningún caso podrá exceder el término de Convenio Marco la vigencia será igual al plazo de ejecución y el tiempo que establece la ley para efectos de liquidación.*

*PARAGRAFO PRIMERO: Se podrá suspender temporalmente o dar por terminada la ejecución del Convenio interadministrativo en forma anticipada cuando a juicio del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (prosperidad Social) entidad que viabiliza la ejecución de los proyectos del Convenio Marco y previo comunicado a FONADE, el objeto del proyecto no pueda desarrollarse o llevarse a cabo sin que ello genere responsabilidad alguna para FONADE, frente a la ENTIDAD TERRITORIAL. (...)*

De acuerdo con radicación para solicitud de desembolso suscrito por el contratista, interventor y supervisor del contrato por valor de \$714.537.696 correspondiendo al 30 % como anticipo sobre el valor inicial del contrato, el 8 de agosto de 2018.

De acuerdo con la comunicación de FONADE con fecha 18 de octubre de 2018 en la que informa al ente territorial:

*En razón a que el Convenio Interadministrativo de Gerencia de Proyectos N° 040-212017 (Convenio Marco), celebrado entre el Departamento para la Prosperidad Social (en adelante, PROSPERIDAD SOCIAL) y FONADE, cuyo objeto es: "FONADE se compromete con el DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ a adelantar la Gerencia Integral de los proyectos entregados por el DPS", del cual se deriva el Contrato Interadministrativo No 2170717 suscrito entre la Alcaldía del Municipio de Chaparral - Tolima y FONADE, venció el pasado 30 de septiembre de 2018, le comunicamos que el convenio suscrito con la entidad territorial que usted representa, venció también en dicha fecha.*

*Lo anterior, de conformidad con la cláusula décima octava del Contrato Interadministrativo No. 2170717, la cual menciona:*

*"CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA. - TERMINACIÓN ANTICIPADA: Serán causales de terminación del presente acuerdo las siguientes: (...) f) Por la terminación del Convenio Interadministrativo suscrito con el DPS y se encuentre establecida dicha condición; (...)"*

De acuerdo con el informe final de interventoría del 10 de diciembre de 2018, la obra presenta una ejecución física de 11.37% e inversión por un valor de \$344.371.007. Así mismo se evidencia un acta de entrega y recibo final del objeto contractual con fecha del 30 de septiembre de 2018, en donde se plasman las actividades





ejecutadas por esta inversión. Es preciso señalar, que el contratista presentó un acta de recibo parcial No 1, la cual no ha sido legalizada, y por ende no ha sido pagada por valor de \$344.371.007. Con base en lo anterior se establece que no se ha realizado amortización del anticipo girado por FONADE a la fiducia el 13 de agosto de 2018.

Por lo anterior y a la fecha, el contrato de obra se encuentra suspendido, en virtud de la terminación del convenio marco No. 212017 suscrito entre el DPS y FONADE, que contaba con fecha de vencimiento el 30 de septiembre de 2018 y el cual se encuentra en proceso de liquidación de los convenios interadministrativos derivados y de los contratos de obra, así como de las interventorías de los proyectos.

Las situaciones expuestas, evidencian que no se ejecutó el proyecto en los plazos contractuales y dado que no se encuentra prorrogado el convenio 212017, la obra se encuentra inconclusa. Sin embargo, a la fecha no se han reintegrado los recursos desembolsados con ocasión a la terminación del Convenio Marco y que de acuerdo con lo señalado en el convenio Interadministrativo suscrito entre FONADE y el ente territorial:

*“CLAUSULA DECIMA OCTAVA-TERMINACION ANTICIPADA: serán causales de terminación anticipada del presente acuerdo las siguientes a) De común acuerdo entre las partes en forma anticipada. **En este caso se procederá a su liquidación mediante acta en la cual se hará constar las actividades desarrolladas, las obligaciones contraídas, los gastos pagados, así como los pendientes por reconocer y pagar de conformidad con las obligaciones y/o prestaciones ejecutadas a la fecha de terminación aprobadas por las partes, FONADE procederá hacer los reembolsos de recursos que se acuerde, si a ello hubiere lugar;** b) Por vencimiento de su vigencia o por el agotamiento de los recursos si no es adicionado o prorrogado con antelación a estos eventos; c) Por el cumplimiento del objeto del Convenio Interadministrativo; d) Por el incumplimiento de las obligaciones asumidas por LA ENTIDAD TERRITORIAL bajo el presente Convenio Interadministrativo (...) f) **Por la terminación del Convenio Interadministrativo suscrito con Prosperidad Social y se encuentre establecida dicha condición**) Por la solicitud comunicada a FONADE por parte de Prosperidad social de dar por terminado el Convenio Interadministrativo suscrito con la ENTIDAD TERRITORIAL(Subrayas y negrillas fuera de texto original).*

Por lo señalado se encuentran los recursos desembolsados a la fiducia por valor de \$714,537,696 a la fecha por concepto de la figura de anticipo, sin garantizarse su reintegro, de los cuales se encuentran \$344.371.007 invertidos en una obra inconclusa, el plazo del contrato marco se encuentra finalizado, y la obra está suspendida, adicionalmente no hay certeza de la fecha de reinicio y posterior terminación de la misma.



De acuerdo con lo anterior, se logró evidenciar un incumplimiento del seguimiento y correcta inversión del anticipo de acuerdo con el plan acordado para ello, y que pese al haberse presentado una terminación anticipada del contrato interadministrativo para el proyecto, el contrato de obra no se cumplió y por lo tanto no se logró satisfacer la necesidad que origino su celebración.

Se evidencia según lo descrito una posible incidencia disciplinaria según el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y se dará inicio a una Indagación Preliminar, con el objeto de determinar si se presentó detrimento patrimonial.

### **Respuesta de FONADE:**

RESPUESTA: En cumplimiento de los principios de eficacia y economía señalados en la Carta Política se informa a la Contraloría General de la República – CGR que mediante comunicación con Rad. FONADE No. 20182700344861 del 30/10/2018, *(se adjunta comunicado)* ENTerritorio realizó la solicitud de inclusión del proyecto en el convenio marco 069 - 2012 - 212080, lo cual fue aprobado en comité de seguimiento del 28 y 29 de noviembre de 2018, se anexa acta en 57 folios en donde se puede evidenciar en las páginas 39, 40 y 41 la decisión de trasladar el proyecto en mención.

Como lo muestra la observación de la tabla No. 12 – “*Proyectos Convenio 040 de 2012 que se trasladan al convenio 069-2012*” del documento en mención se tiene que:

*“(...) Teniendo en cuenta la finalización del Convenio Interadministrativo 040-2012/212017 entre Fonade y Prosperidad Social, y a la necesidad de realizarla terminación de las obras se presenta al comité de seguimiento la inclusión de este proyecto, los recursos asignados corresponden al valor pendiente por ejecutar para la obra e interventoría, el cual será ajustado una vez Fonade presente el costeo actualizado para la terminación de las obras. Esta solicitud se encuentra soportada mediante el radicado E-2018-2203-09 1259 presentado por FONADE (...).” (Cursiva por fuera del texto original).*

En este orden de ideas, el proyecto actualmente se encuentra incluido en el convenio marco No. 212080, quedando pendiente la suscripción de un nuevo convenio interadministrativo con el municipio de Chaparral- Tolima, para continuar con la ejecución del proyecto y garantizar su terminación de conformidad con la estructuración inicial. Es preciso aclarar, que para proceder con el trámite en mención primero se debe contar con el cierre financiero parcial del contrato de obra, insumo que debe ser suministrado por la entidad territorial.

Al adelantarse la suscripción de un nuevo convenio, se garantizaría la amortización del anticipo al ejecutarse la obra en su totalidad, de manera que respecto a lo afirmado por la comisión auditora de la CGR frente a que:

*“(...) Por lo señalado se encuentran los recursos desembolsados a la fiducia por valor de \$714,537,696 a la fecha por concepto de la figura de anticipo, sin garantizarse su reintegro,*

*de los cuales se encuentran \$344.371.007 invertidos en una obra inconclusa, el plazo del contrato marco se encuentra finalizado, y la obra está suspendida, adicionalmente no hay certeza de la fecha de reinicio y posterior terminación de la misma (...)*. (Subrayado y cursiva por fuera del texto original).

En opinión de ENTerritorio, de continuarse con la ejecución de la obra no se configurarían los elementos esenciales para declarar un detrimento patrimonial, toda vez que esta entidad en su calidad de Gerencia Integral del proyecto cumpliría con la obligación de garantizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato.

Es preciso recordar que de acuerdo con lo dispuesto en el Clausulado del contrato de fiducia mercantil suscrito entre el contratista de obra ASIM CONSTRUCTORES S.A.S; y ALIANZA FIDUCIARIA, es claro que FONADE hoy ENTerritorio, en calidad de beneficiario del patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO ANTICIPO AMOYA adquirió el derecho de recibir los excedentes provenientes del mismo como se observa a continuación:

*"(...) Cláusula 2 – Finalidad del Contrato.*

*La finalidad del contrato de Fiducia Mercantil es: d) la transferencia a FONADE por parte de la Fiduciaria de los recursos entregados por concepto de Anticipo como sus remanentes cuando FONADE así le instruya (...)*". (Cursiva fuera del texto original).

En ese orden de ideas, se informa que ENTerritorio se encuentra realizando todos los trámites tendientes a solicitar el reintegro de los recursos del Patrimonio Autónomo FIDEICOMISO ANTICIPO MOYA, a través de la terminación de la obra, gestión que se viene adelantado, como se evidencia en los soportes adjuntos en el comunicado No. 20192700085151 del 03/04/2019.

### **Análisis de la Respuesta:**

Una vez analizada la respuesta de FONADE y de los soportes allegados, en los que describe algunas actividades que han adelantado para que el proyecto se incluya en otro convenio con el DPS de acuerdo a sus comunicados, no es menos cierto que a la fecha tal como lo manifiesta en sus argumentos no se ha garantizado, ni mucho menos el reintegro del anticipo desembolsado ni el reinicio de la obra, la cual permanece suspendida, sin cierre y/o liquidación, tal como lo expresa la entidad.

De igual forma describe FONADE en su respuesta que *"(...)de continuarse con la ejecución de la obra no se configurarían los elementos esenciales para declarar un detrimento patrimonial (...)"*, por consiguiente, se confirma lo expuesto por esta comisión sobre las debilidades en la planeación y posterior desarrollo del proyecto, las cuales no han garantizado una debida inversión y seguimiento a cargo de la entidad de los recursos públicos, por un inadecuado plan para la utilización del anticipo y sin realizarse adecuadamente su amortización, y sin tomarse de manera



expedita acciones tendientes a lograr la finalidad para lo cual fue celebrada esta contratación.

Así las cosas, en consideración a la información allegada con ocasión del proceso auditor, además de las irregularidades que se presentaron en torno al proceso contractual verificado, la CGR considera que existen indicios de un posible daño al patrimonio público.

Por lo anterior, la respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo y se solicitará el inicio de una Indagación Preliminar



## ANEXO 2. ESTADOS FINANCIEROS



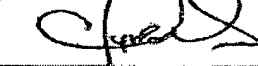
**FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE**  
Estado de Situación Financiera  
**31 de diciembre de 2018**  
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2017)  
(Expresado en miles de pesos)

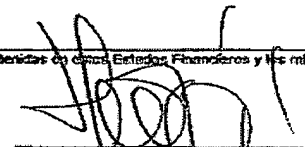
	Nota No.	31-dic-18	31-dic-17
<b>ACTIVOS</b>			
<b>Activos corrientes</b>			
Efectivo y equivalentes al efectivo	7	345.414.878	342.084.090
Cartera de Crédito y Operaciones de Leasing financiero	10	11.331	37.673
Cuentas comerciales por cobrar y otras cuentas por cobrar	8	6.599.756	13.181.825
Inversiones negociables	8	712.387.515	883.815.165
Otros activos no financieros	11	2.235.820	1.605.845
<b>Activos corrientes totales</b>		<b>\$ 1.065.649.300</b>	<b>\$ 1.260.734.568</b>
<b>Activos no corrientes</b>			
Cartera de Crédito y Operaciones de Leasing financiero	10	0	35.344
Cuentas comerciales por cobrar y otras cuentas por cobrar	9	1.691.994	2.893.879
Propiedades, planta y equipo	12	16.558.175	16.481.780
Propiedad de inversión	13	84.637.328	94.798.595
Activos intangibles distintos de la plusvalía	14	1.277.451	640.585
Inversiones disponibles para la venta	8	8.307	6.829
Activos por impuestos diferidos	18	11.557.210	10.979.502
Otros activos no financieros	11	999.281	732.700
<b>Activos no corrientes totales</b>		<b>\$ 126.729.748</b>	<b>\$ 126.770.034</b>
<b>Activos Totales</b>		<b>\$ 1.193.379.048</b>	<b>\$ 1.367.504.402</b>
<b>PASIVOS Y PATRIMONIO</b>			
<b>Pasivos corrientes</b>			
Cuentas comerciales por pagar y otras cuentas por pagar	15	69.932.162	34.221.277
Pasivos por impuestos corrientes	18	26.395.884	13.064.322
Depósitos Especiales	19	607.007.488	985.081.841
Otros pasivos no financieros	11	7.853.183	6.663.830
Provisiones por Beneficios a los empleados	20	48.515	0
Otras provisiones	20	19.289.254	0
<b>Pasivos corrientes totales</b>		<b>\$ 732.596.486</b>	<b>\$ 1.019.031.270</b>
<b>Pasivos no corrientes</b>			
Cuentas comerciales por pagar y otras cuentas por pagar	15	0	19.238.207
Depósitos Especiales	19	186.791.744	84.449.142
Provisiones por Beneficios a los empleados	20	200.413	277.748
Otras provisiones	20	93.870.313	95.569.444
Pasivo por impuestos diferidos	18	6.116.321	6.232.495
<b>Pasivos no corrientes totales</b>		<b>\$ 296.168.791</b>	<b>\$ 205.767.036</b>
<b>Pasivos Totales</b>		<b>\$ 1.028.765.277</b>	<b>\$ 1.224.798.306</b>
<b>Patrimonio</b>			
Capital emitido	21	78.410.701	78.410.701
Reservas	21	39.154.105	31.234.097
Ganancias acumuladas por adopción		11.332.893	11.332.893
Ganancias (Pérdidas) acumuladas		14.780.712	5.941.094
Resultado del ejercicio		18.927.281	14.780.712
Otras participaciones en el patrimonio	29	8.107	6.829
<b>Total Patrimonio</b>		<b>\$ 164.613.769</b>	<b>\$ 142.765.096</b>
<b>Pasivos y Patrimonio totales</b>		<b>\$ 1.193.379.048</b>	<b>\$ 1.367.504.402</b>

Las notas 1 a 33 adjuntas como parte integral de los estados financieros.

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

  
MARÍA ELIA ABUCHABE CORTES  
Representante Legal

  
MYRIAM PARIQUEVA BELLO  
Contadora  
Tarjeta Profesional No 72146-T

  
LUIS HERIBÁN MOYA SANDOVAL  
Revisor Fisco  
Tarjeta Profesional No 37933-T  
(Ver mi Informe adjunto)  
Designado por Mezzers Colombia S.A.S.



**FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE**  
**Estado de Resultados Integral**

**Por el periodo que termina el 31 de diciembre de 2018**

(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2017)

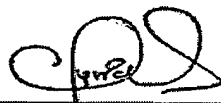
(Expresado en miles de pesos)

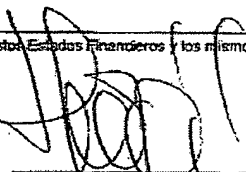
	Nota No.	1 de enero a 31 de diciembre de 2018	1 de enero a 31 de diciembre de 2017
<b>Resultado del Periodo</b>			
Ingresos de Actividades Ordinarias	23	77.605.091	97.936.411
Otros Ingresos	25	23.968.445	51.783.359
Ingreso por reversión de aportes a Convenios de Gerencia	26	75.014.120	15.545.577
Gasto por aportes a Convenios de Gerencia	26	-15.787.930	-40.252.624
Gastos por Beneficios a Empleados	27	-11.406.923	-10.936.574
Gastos por Depreciación y Amortización		-1.683.248	-1.088.811
Otros Gastos	28	-149.174.970	-163.741.485
<b>Ganancia (Pérdida) por actividades de operación</b>		<b>-\$ 1.665.415</b>	<b>-\$ 50.754.047</b>
<b>Ingresos Financieros</b>	24	<b>58.583.599</b>	<b>67.408.382</b>
<b>Costos Financieros</b>	24	<b>-33.549</b>	<b>-559</b>
<b>Ganancia (Pérdida) antes de Impuestos</b>		<b>\$ 58.684.636</b>	<b>\$ 36.654.788</b>
<b>Ingreso (Gasto) por Impuesto</b>	18	<b>-38.957.356</b>	<b>-21.674.074</b>
<b>Ganancia (Pérdida) procedente de actividades Continuas</b>		<b>\$ 19.927.281</b>	<b>\$ 14.780.712</b>
<b>Ganancia (Pérdida)</b>		<b>\$ 19.927.281</b>	<b>\$ 14.780.712</b>
<b>Otro Resultado Integral</b>			
<b>Componentes del Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de impuestos</b>			
<b>Ganancias (Pérdidas) de inversiones en instrumentos de patrimonio</b>	29	<b>1.478</b>	<b>2.974.001</b>
<b>Total Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de impuestos</b>		<b>\$ 1.478</b>	<b>\$ 2.974.001</b>
<b>Total Otro Resultado Integral</b>		<b>\$ 1.478</b>	<b>\$ 2.974.001</b>
<b>Resultado Integral Total</b>		<b>\$ 19.928.759</b>	<b>\$ 17.754.713</b>

Las notas 1 a 33 adjuntas como parte integral de los estados financieros

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

  
MARÍA ELIA ABUCHAIBE CORTÉS  
Representante Legal

  
MYRIAM PANQUEVA BELLO  
Contadora  
Tarjeta Profesional No 72145-T

  
LUIS HERNÁN MEJÍA SANDOVAL  
Revisor Fiscal  
Tarjeta Profesional No 37939-T  
(Ver mi informe adjunto)  
Designado por Mazars Colombia S.A.S.





**FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE**  
**Estado de Flujos de Efectivo- Método Directo**  
**Por el año que termina el 31 de diciembre de 2018**  
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2017)  
(Expresado en miles de pesos)

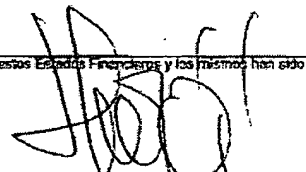
	31 diciembre 2018	31 diciembre 2017
<b>Flujos de efectivo procedentes de (utilizados en) actividades de operación</b>		
Ganancia Neta del Ejercicio	\$ 19.927.281	\$ 14.780.712
Ajustes para conciliar la ganancia (pérdida)		
Ajustes por gasto de depreciación	578.049	569.556
Ajustes por gasto de amortización	1.305.199	520.252
Ajustes por deterioro de Activos no Financieros	0	842.335
Ajustes por baja de Activos no Financieros	0	40.129
Ajustes por Provisiones	19.694.063	63.803.044
Ajustes por Impuesto Diferido	-1.693.882	-2.692.549
Ajustes por medición al VR de Inversiones Disponibles para la Venta	0	2.873.886
Ajustes por pérdidas por deterioro de cuentas por cobrar	28.010.931	3.217.778
Total ajustes para conciliar la ganancia (pérdida)	<u>47.895.250</u>	<u>69.073.440</u>
Flujos de efectivo netos procedentes (utilizados en) operaciones	\$ 67.822.541,00	\$ 83.854.162,00
Disminución Cartera de Créditos y Operaciones de Leasing Financiero		
(Aumento) Cuentas Comerciales por Cobrar y otras Cuentas por cobrar	61.686	128.615
Aumento Impuestos por Pagar	-20.227.177	-5.503.757
(Aumento) Disminución Activo por Impuestos	35.188.525	1.432.200
(Aumento) Disminución Otros Activos no Financieros	-577.708	6.001.650
Aumento (Disminución) Cuentas por pagar comerciales y otras cuentas por pagar	-896.556	1.209.865
Aumento Provisiones por beneficios a los empleados	18.421.591	-5.775.684
(Disminución) Otras Provisiones	61.180	168.476
Aumento Otros Pasivos no Financieros	-21.294.094	-52.639.265
Disminución (Aumento) Inversiones Negociables	1.299.353	910.257
(Disminución) Aumento Depósitos Especiales	171.427.650	-234.791.183
Flujos de efectivo netos procedentes de (utilizados en) actividades de operación	<u>-245.731.751</u>	<u>34.674.147</u>
Flujos de efectivo netos procedentes de (utilizados en) actividades de inversión	\$ 5.555.240	-\$ 170.329.777
<b>Flujos de efectivo procedentes de (utilizados en) actividades de inversión</b>		
(Aumento) en Propiedades, Planta y Equipo	-482.167	-940.554
(Aumento) en Activos Intangibles	-1.742.255	-938.673
(Aumento) en Propiedades de Inversión	0	-82.449.890
Disminución Inversiones disponibles para la venta	0	59.875.600
Flujos de efectivo netos procedentes de (utilizados en) actividades de inversión	<u>-\$ 2.234.422</u>	<u>-\$ 24.351.607</u>
<b>Flujos de efectivo procedentes de (utilizados en) actividades de financiación</b>		
(Aumento) Reservas	0	-557.039
Flujos de efectivo netos procedentes de (utilizados en) actividades de financiación	\$ 0	-\$ 557.039
Incremento (disminución) neto de efectivo y equivalente al efectivo	\$ 3.320.818	-\$ 185.238.423
Efectivo y equivalentes al efectivo principio del periodo	842.094.060	537.332.483
Efectivo y equivalentes al efectivo al final del periodo	<u>\$ 345.414.678</u>	<u>\$ 342.094.060</u>

Las notas 1 a 38 adjuntas como parte integral de los estados financieros

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

  
MARÍA ELIA ABUCHAIBE CORTÉS  
Representante Legal

  
MYRIAM PANQUEVA BELLO  
Contadora  
Tarjeta Profesional No 72148-T

  
LUIS HERNÁN MOYA SANDOVAL  
Revisor Fiscal  
Tarjeta Profesional No 37895-T  
(Ver mi Informe Adjunto)  
Designado por Mazars Colombia S.A.S.



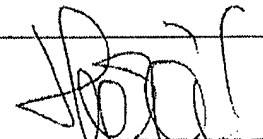
**FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE**  
**Estado de Cambios en el Patrimonio**  
**Por el año que termina el 31 de diciembre de 2018**  
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2017)  
(Expresado en miles de pesos)

	Capital Emitido	Reservas	Otras Participaciones	Ganancias Acumuladas	Ganancias Acumuladas Adopción	Resultado Ejercicio (Utilidad/Pérdida)	Total Patrimonio
<b>Saldo a 1 de enero de 2018</b>	<b>\$ 70,410,701</b>	<b>\$ 31,234,097</b>	<b>\$ 6,620</b>	<b>\$ 5,941,094</b>	<b>\$ 11,332,863</b>	<b>\$ 14,780,712</b>	<b>\$ 142,706,086</b>
Traslado de Resultados a Ejercicios Anteriores	0	0	0	14,780,712	0	-14,780,712	0
Ganancia/Pérdida Neta del Ejercicio	0	0	0	0	0	18,827,281	18,827,281
Otros Resultados Integrales	0	0	1,478	0	0	0	1,478
Capitalización	0	0	0	0	0	0	0
Constitución de Reservas	0	7,820,008	0	-9,941,054	0	0	1,078,014
Libерación de Reservas	0	0	0	0	0	0	0
<b>Saldo a 31 de diciembre de 2018</b>	<b>\$ 70,410,701</b>	<b>\$ 39,154,105</b>	<b>\$ 8,107</b>	<b>\$ 14,780,712</b>	<b>\$ 11,332,863</b>	<b>\$ 18,827,281</b>	<b>\$ 164,613,769</b>
	Capital Emitido	Reservas	Otras Participaciones	Ganancias Acumuladas	Ganancias Acumuladas Adopción	Resultado Ejercicio (Utilidad/Pérdida)	Total Patrimonio
<b>Saldo a 1 de enero de 2017</b>	<b>\$ 70,410,701</b>	<b>\$ 31,701,188</b>	<b>\$ 2,857,372</b>	<b>\$ 0</b>	<b>\$ 11,332,863</b>	<b>\$ 5,941,094</b>	<b>\$ 128,608,422</b>
Traslado de Resultados a Ejercicios Anteriores	0	0	0	5,941,094	0	-5,941,094	0
Ganancia/Pérdida Neta del Ejercicio	0	0	0	0	0	14,780,712	14,780,712
Otros Resultados Integrales	0	0	2,074,001	0	0	0	2,074,001
Capitalización	0	0	0	0	0	0	0
Dividendos	0	0	0	0	0	0	0
Utilización de Reservas	0	-857,088	0	0	0	0	-857,088
<b>Saldo a 31 de diciembre de 2017</b>	<b>\$ 70,410,701</b>	<b>\$ 31,234,097</b>	<b>\$ 6,620</b>	<b>\$ 5,941,094</b>	<b>\$ 11,332,863</b>	<b>\$ 14,780,712</b>	<b>\$ 142,706,086</b>

Las notas 1 a 33 forman parte integral de los estados financieros

  
MARIA ELIA ABUCHAIRE CORTÉS  
Representante Legal

  
MYRIAM PANQUEVA BELLO  
Contadora  
Tarjeta Profesional No 72146-T

  
LUIS HERNÁN MOYA SANDOVAL  
Revisor Fiscal  
Tarjeta Profesional No 87038-T  
(Ver mi Informe adjunto)  
Designado por Mazars Colombia S.A.S.





### **ANEXO 3. INSUMOS Y SOLICITUDES CIUDADANAS**

En desarrollo del proceso auditor se atendieron once (11) solicitudes ciudadanas y seis (6) insumos, de los cuales una vez analizados se concluye lo siguiente:

- 2018-150517-82111-SE, Parque infantil y plaza de mercado (Pacho, Cundinamarca): En virtud del presunto incumplimiento de los contratos número 212080 y 2161458, se realizó visita técnica y, luego de esta y la correspondiente verificación documental, se determinó que los trabajos contratados se realizaron en atención a lo establecido en los objetos contractuales. Por lo anterior, de acuerdo con la evaluación efectuada frente a lo señalado no se determinaron indicios de detrimento al patrimonio público.
- 2019-150478-82111-SE, Construcción escenario deportivo (Choco, San Juan): Del análisis de la información aportada por la entidad se determina que la obra prevista no se realizó debido al vencimiento del contrato del convenio con el DPS, lo cual, según análisis efectuado, no originó detrimento patrimonial.
- 2019-150895-82111-SE, Contrato de interventoría 2131910 de 2013: De la evaluación y al análisis efectuado frente a los hechos del escrito del peticionario, así como de la revisión de la información recaudada dentro de la competencia constitucional y legal que corresponde a la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, llevada a cabo en la auditoría efectuada a FONADE y como resultado del análisis de la denuncia, se evidenció que el contrato de interventoría se encuentra en proceso de cierre y liquidación, y en lo que respecta a la entrega de actas parciales de obra estas no aplican para este tipo de contrato. Del análisis realizado no se determinó detrimento al erario.
- 2019-151482-82111-SE, Infraestructura deportiva, convenio 215081 de 2015 Departamento de Chocó-FONADE-COLDEPORTES: Teniendo en cuenta lo anotado dentro del cuerpo de la solicitud, se realizó visita técnica y revisión documental del citado convenio. Ahora, teniendo en cuenta factores de competencia, mediante oficio 2019IE0033466 del 11 de abril se trasladó la petición a la Contraloría Delegada para el Sector Social de la CGR, adicionando como insumo el resultado de la visita técnica efectuada.
- 2019-151165-82111-SE, Incumplimiento pago a trabajadores por falta de pago del contrato con el Consorcio Integradores 2018, convenio 215085-2015 Vive Digital, Contrato derivado Prestación de Servicio 2162857



Consortio, FONTIC-FONADE: Teniendo en cuenta revisión documental efectuada por parte del equipo auditor, se evidenció que la entidad adelanta trámites de afectación a las pólizas de cumplimiento para pago de salarios y prestaciones sociales. En ocasión a distintas solicitudes presentadas por posibles incumplimientos de uno de sus contratistas, sin embargo, cabe señalar que de acuerdo con lo pactado contractualmente en la "*Clausula Décima Sexta – Relación Laboral. El presente contrato no genera relación laboral con el Contratista ni con el personal que éste suministre y/o subcontrate en consecuencia tampoco el pago de prestaciones sociales y de ningún tipo de emolumentos distintos a valor acordado en la cláusula tercera del presente documento.*" FONADE por lo tanto no es parte solidaria ante los terceros en este tipo de situaciones por lo cual no afecta sus recursos y no se configura una gestión fiscal ineficiente o antieconómica que determine un daño fiscal. Teniendo en cuenta que pese a las circunstancias presentadas en el desarrollo de los acuerdos negociales objeto de denuncia, y que han llevado a FONADE a desplegar acciones frente a posibles incumplimientos de compromisos obligacionales de su contratista, no es indicativo de que en tales circunstancias se desconozcan derechos contractuales o laborales por esta entidad.

- 2018-149376-82111-SE, Vías urbanas, Contrato 081-2013 DPS-FONADE (Caimito, Sucre): De acuerdo con la información recaudada y de la verificación documental realizada, sobre el asunto de la solicitud ciudadana, y que corresponde a una comunicación realizada por el DPS a FONADE, para que inicie una reclamación de la póliza por incumplimiento del interventor contratado por FONADE de acuerdo al Convenio No. 069/2012-212080 suscrito entre FONADE Y DPS en el cual "*FONADE se compromete con el DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL — FONDO DE INVERSIÓN PARA adelantar la Gerencia integral de los Proyectos entregados por el DPS, para el desarrollo del convenio interadministrativo No. 81 de 2013, suscrito entre Prosperidad Social y el Municipio de Caimito Sucre y su contrato de obra derivado No. 70124-OC-131 -2014 del cual DPS ejercía la supervisión. Reitera el DPS que la Interventoría no está realizando una verificación pos contractual de las actividades ejecutadas bajo su supervisión y que fueron responsabilidad de esta realizar el control y la verificación a los procedimientos de obra con el ánimo de garantizar que no existieran problemas de calidad. Por lo anterior a FONADE le correspondía, recibir mediante oficio las aprobaciones de los informes entregados por el DPS para efectuar los pagos del valor de acta de servicio de la Interventoría.*"

Como resultado del análisis realizado se evidenciaron los informes del contratista, los soportes de ejecución, la certificación de cumplimiento por parte del supervisor asignado por DPS y la autorización de pago acorde a lo

contemplado en el contrato. También se evidenció una ejecución presupuestal adecuada de los recursos de este contrato.

De acuerdo con respuesta de FONADE, sobre la solicitud presentada por el DPS, la misma se encuentra en proceso de evaluación por su subgerencia de contratación para establecer de acuerdo a este requerimiento, si existe un posible incumplimiento en las obligaciones de la interventoría.

Sin embargo, dado que la contratación de la obra fue realizada directamente por DPS y el ente territorial, se dará traslado a la Contraloría Delegada para el Sector Social de la CGR, con la finalidad de que realice evaluación al contrato de obra, sobre los posibles inconvenientes de calidad de este proyecto señalados por el DPS.

- 047-2018-88112-2018-03, Construcción de la Fase II del Parque Conmemorativo Omaira Sánchez, Armero Guayabal Tolima, Convenio 214016, Contrato 2151868 de 2015 FONDO PAZ-FONADE: Dicho insumo da cuenta de indagación preliminar archivada. Como seguimiento el equipo auditor, con base en información reportada por FONADE, evidenció que la obra se terminó, que se realizaron tres (3) visitas por parte de interventoría y FONADE a las obras objeto del cuestionamiento inicial. En oficio del 21 de febrero de 2019 FONADE informa que el contrato de la obra en mención se encuentra terminado y está en proceso de trámite el último pago por \$94.039.710. En el Balance económico se evidenció el registro del saldo del contrato, que corresponde al último pago.
- 050-2018-88112-2018-04, Construcción de pavimento rígido, Convenio 2122384 DPS, Contrato 351-2013, Córdoba: El presente insumo da cuenta de indagación preliminar archivada sobre el tema. del trámite de seguimiento el equipo auditor, con base en información reportada y analizada, evidencia que a 18 de febrero de 2019 no se ha liquidado el convenio interadministrativo en mención, por cuanto el contrato derivado de obra No. 351 de 2013 no se ha liquidado. De la revisión documental presentada por FONADE se constata que el proyecto se encuentra totalmente ejecutado, lo que no genera impacto fiscal.
- 2019ER004077, Informe contrato interadministrativo 215085 FONDO TIC-FONADE: El insumo consiste en informe mensual de avance de FONADE a CGR. En respuesta a oficio 2018EE0063334, se suministra avance del proceso de cierre para liquidación del convenio 215085 de 2015 y contratación derivada, por terminación a 31 de julio de 2018: De la revisión



efectuada a la documentación aportada por FONADE, se verifica que el contrato en cita se encuentra en estado de cierre para la liquidación.

- 2018ER0113455, UATC-HR, Ángel Gaitán, Convenio 212017, Contrato 2170717, DPS-FONADE (Chaparral, Tolima): Realizado el trámite de seguimiento y conforme al análisis efectuado sobre la documentación y soportes examinados, se constituyó un hallazgo con disciplinaria y se solicitara la apertura de una Indagación Preliminar (IP), el cual se encuentra detallado en el anexo No. 1 del informe. Hallazgo No. 05.
- 2019IE0008838, Traslado riesgo contractual identificado en mallas empresariales, Convenio 215042, Contrato 2160728, Consorcio Infraestructura, FONADE-DPN: Inhabilidad sobreviniente contrato 2160728 por \$4.227.052.736. Se informa que uno de los integrantes del Consorcio Infraestructura, (...), se encuentra reportado con fallo de responsabilidad fiscal del 2 de febrero de 2016 y estaba vigente la inhabilidad al momento de suscripción del contrato.

De acuerdo con el análisis de la información recaudada se comunicó observación No 8-INHABILIDAD-Contrato 2160728 de 2016 (D). A la cual dio respuesta la entidad mediante comunicado del 29 de abril de 2019.

De acuerdo con lo expuesto por la entidad, las personas a cargo del procedimiento de consulta y verificación de antecedentes de los procesos contractuales que adelanta FONADE atendieron las consultas en los términos y fechas correspondientes que antecedieron efectivamente a la suscripción del contrato referido y objeto de cuestionamiento por esta comisión. En su respuesta adjuntan copia de los reportes generados y que dan cuenta del trámite adelantado con el fin de establecer alguna inhabilidad para contratar por parte de los contratistas. Por lo tanto, en el momento de realizar las consultas no figuraba algún tipo de reportes que fueran indicativo de alguna inhabilidad. De acuerdo con lo verificado en los soportes enviados por la entidad, así como de los argumentos presentados se tiene suficientemente probado que no era posible establecer la inhabilidad del contratista, en el momento en que fue suscrito el contrato. Si bien posteriormente al configurarse la referida incapacidad legal para contratar, la entidad comunicó al contratista de la misma, y a continuación este realizó una cesión de su participación accionaria del consorcio contratado para adelantar el proyecto, y aceptada por el contratante, en este caso FONADE, continuando así la ejecución del objeto contractual. Lo anterior desvirtuó la observación inicialmente planteada.



- S/N del 14 de febrero de 2019: El insumo trata de la remisión de la notificación del fallo incidente de desacato No. 2013-445, accionante (...), FONADE-Constructora (...), Ciudadela (...), II Etapa (Villavicencio, Meta), Acción de tutela T886-2014 Corte Constitucional, Consejo Seccional Sala Disciplinaria-Seccional de la Judicatura del Meta, en el cual resuelve: ....”(...)” *SEGUNDO: “ORDENAR a FONADE realizar las labores relacionadas con la expedición del certificado de habitabilidad relacionada con las 35 viviendas de interés social que está obligada a construir PROVENTO S.A.S.”.*

Según informe de visita efectuada por FONADE como supervisor el 13 de abril de 2018, se evidenció que treinta y tres (33) de las treinta y cinco (35) viviendas no han sido construidas, se encuentra en trámite la licencia de construcción, y se realizó el proceso de notificación y emplazamiento para la localización de los beneficiarios, quienes no han comparecido para iniciar la ejecución de las viviendas. Los 2 subsidios familiares de vivienda restantes no han cumplido con los requisitos para su legalización. Por lo anterior, de acuerdo con lo estipulado en la cláusula segunda del contrato interadministrativo 218001 de 2018 celebrado entre FONADE y FONVIVIENDA, FONADE en condición de supervisor de la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda de interés social y urbano otorgados por FONVIVIENDA, no ha expedido el certificado de habitabilidad de las 35 viviendas, por cuanto no se han cumplido los requisitos y hasta tanto esto no se cumpla, FONADE como supervisor no puede expedir los certificados.

- 2019-152464-82111-SE, Estación de Policía de San Juanito II Zipaquirá, Segunda Etapa, Contrato 2162241, Consorcio (...) -FONADE: Revisada la información suministrada por FONADE y realizada visita técnica, se configuró un presunto hallazgo con incidencia disciplinaria, el cual se encuentra dentro del anexo 1 del presente informe. Hallazgo No. 02.
- 2019EE0000933, Contrato No. 2034 de 2017 suscrito el 26 de diciembre de 2017: Del examen de la respuesta brindada por la entidad, se encuentra que la Gobernación y FONADE suscribieron contrato No. 023 d-2162972, con recursos provenientes del DPS; sin embargo, el contrato al que hace mención el insumo corresponde a un contrato derivado, No. 2034 de 2017, suscrito entre la Gobernación de Boyacá y un contratista que figura en el boletín de responsables fiscales de la CGR. Con todo, no le correspondía a FONADE la suscripción de estos contratos, lo cual era únicamente responsabilidad del ente territorial. Por lo anterior, se dará traslado a la respectiva Contraloría Departamental para la atención del insumo.



- 2019-154553-82111-SE, DNP informa los incumplimientos por parte de la Compañía de Desarrollo Territorial (...) en virtud del Contrato de Servicios de Consultoría No. 2170292 suscrito con FONADE y solicita a FONADE la terminación del contrato: Recibida la solicitud se procedió a requerir información y realizar una evaluación de las actuaciones adelantadas por FONADE hasta la fecha en relación con el contrato objeto de la solicitud ciudadana, evidenciándose que el contrato aún está en proceso de rescisión, proceso que está siendo adelantado por FONADE, quien está ejecutando las acciones pertinentes conforme a las normas establecidas. De acuerdo con la evaluación efectuada frente a lo señalado en virtud que el control que ejerce la CGR es posterior no se determinaron a la fecha indicios de detrimento al patrimonio público, por una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación.
- 2019-153863-82111-SE, el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Sevilla, Valle del Cauca, informa de posibles irregularidades en la ejecución del contrato interadministrativo No. 216198, suscrito entre FONADE y la Administración Municipal de Sevilla, Valle del Cauca: El Contrato fue celebrado entre el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE y el Municipio de Sevilla, Departamento del Valle del Cauca, tiene como Objeto: Realizar la Administración Jurídica y Financiera de los recursos aportados por el Municipio de Sevilla del Departamento Del Valle del Cauca; para el desarrollo de las actividades que se requieran en el marco de la implementación del programa de “POT/POD MODERNOS” en el municipio. Dicho contrato fue suscrito el 19 de diciembre de 2016. El valor del contrato tiene como monto máximo en moneda nacional de: CINCUENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL PESOS M/CTE (\$52.945.000) incluida la cuota de gestión para FONADE. El plazo de ejecución del presente contrato interadministrativo será hasta el 31 de julio de 2018, mediante prórroga No. 1 se amplía el plazo hasta el 31 de diciembre de 2018 y con la prórroga No. 2 se extiende el plazo hasta el 30 de junio de 2019, indicando que el contrato actualmente se encuentra en ejecución. Analizada la información se determinó que el contrato viene siendo ejecutado sin haberse reportado inconsistencias en sus informes y en virtud que el control que ejerce la contraloría es posterior, no se evidencian a la fecha indicios de detrimento al patrimonio público, por una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación.
- 2018-143740-80884-D, Construcción Muelle de Johnny Cay, Convenio 211029: Revisada la información suministrada por FONADE y realizada visita técnica, se configuro un hallazgo con incidencia fiscal y disciplinaria, el cual



se encuentra detallado dentro del anexo 1 del presente informe. Hallazgo No. 03.



#### ANEXO 4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Se relacionan los hallazgos de carácter financiero identificados en el plan de mejoramiento consolidado y cuyas acciones de mejora tenían fecha de cumplimiento a 31 de diciembre de 2018. Se evidenció lo siguiente respecto de la efectividad:

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Efectividad
A2013	Hallazgo No. 1. Planeación del Presupuesto de Proyectos del Plan de Acción (D) A 31 de diciembre de 2013, los proyectos del plan de acción Nos. 1,2, 6, 9, 11 y 13 presentan baja ejecución con respecto a la anterior vigencia presupuestal. Para la vigencia de 2013, la ejecución de los proyectos solamente alcanzó el 29%, es decir que se ejecutaron \$3.414 millones, faltando por ejecutar.	2013	SI
A2013	Hallazgo No. 10 constitución de Cuentas por Pagar Presupuestales Al cierre del 2013, FONADE presenta cuentas por pagar presupuestales por valor de \$1.569.771 millones que vienen desde la vigencia 2008, lo que indica debilidades en el control y seguimiento a la ejecución, la liquidación y depuración del estado de los convenios y/o contratos que permita reflejar cifras reales.	2013	SI
A2013	Hallazgo No. 12. Disponible - Cuentas Inactivas Según reporte del aplicativo contable, el saldo a 31-12-2013 de la cuenta Disponible de FONADE por \$876.779 millones, producto de 379 cuentas bancarias, de las cuales se evaluaron 147 que equivalen al 52.96% observando en algunas de estas cuentas que no presentaron movimiento por más de seis meses.	2013	SI
A2013	Hallazgo No. 13: Reintegro de Saldos de Convenios Liquidados No obstante del análisis de las cuentas bancarias de la Entidad a 31 de diciembre de 2013, se evidenció que una vez liquidados los Convenios/Contratos Interadministrativos, quedan excedentes a reintegrar por parte de FONADE a los clientes por la no ejecución total de los valores comprometidos.	2013	SI
A2013	Hallazgo No. 13: Reintegro de Saldos de Convenios Liquidados No obstante del análisis de las cuentas bancarias de la Entidad a 31 de diciembre de 2013, se evidenció que una vez liquidados los Convenios/Contratos Interadministrativos, quedan excedentes a reintegrar por parte de FONADE a los clientes por la no ejecución total de los valores comprometidos.	2013	SI
CONV2013	HALLAZGO 2 INCONSISTENCIA DE LA INFORMACIÓN FONADE (A) Los sistemas de información de Fonade no reflejan el registro total y actualizado de la ejecución presupuestal ni los indicadores de avance frente a lo programado.	2013	SI
A2015	H8 Diferencia en cantidades de obra y especificaciones técnicas - Contrato interadministrativo No. 2133682 (F y D) Pueblo Nuevo se evidenciaron diferencias de cantidades de obra, entre las registradas en el acta de entrega y recibo final del objeto contractual, suscrita entre el contratista de obra y el representante de interventoría el 24 de agosto de 2015.	2015	SI
A2015	H10 Diferencia en cantidades de obra y especificaciones técnicas - Contrato interadministrativo No. 2132553 (F - D) Municipio de Ponedera De acuerdo con la visita adelantada, se evidenciaron diferencias de cantidades de obra, entre las registradas en el acta de entrega y recibo final del objeto contractual, suscrita entre el contratista de obra y el representante de interventoría.	2015	SI





Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Efectividad
A2015	H12 Liquidación de Contratos De acuerdo con lo señalado en los contratos antes mencionados, se evidencia debilidad en la gestión por parte de FONADE en requerir el cumplimiento de esta obligación, que afecta directamente la liquidación del contrato interadministrativo y a su vez el cumplimiento oportuno del Convenio Marco. Además, esta situación incide en la permanencia de cuentas bancarias.	2015	SI
A2015	H13 Gestión Recursos En el presupuesto de Ingresos de FONADE de la vigencia 2015, se presentan saldos iniciales superiores a \$1,4 billones, reflejados en los saldos disponibles en caja de vigencias anteriores, continuas modificaciones a las vigencias futuras a través de la figura de la recomposición. Sufragar gastos a contratistas para desarrollar el objeto contractual.	2015	SI
A2015	Hallazgo No. 14 gestión Presupuestal. FONADE no tiene claridad acerca del alcance de la norma y por ello no ha generado los informes en la periodicidad establecida, desde la promulgación del Decreto 4730 del 2005 en su artículo 40. Debilidades en el registro de la información. Reclasificación de información de 14 Convenios en rubros de cuentas por pagar y obligaciones vigencias anteriores.	2015	SI
A2015	H16 Reporte Información EKOGUI la información reportada en el aplicativo EKOGUI y la revelada en los estados financieros sobre la realidad de la actividad litigiosa de FONADE, no guarda consistencia	2015	SI
SIPAR 201	H1 Cantidad y calidad de la obra ejecutada mediante Contrato Interadministrativo Derivado No. 2130593 (FyD) La inadecuada e inoportuna gestión de la supervisión e interventoría al contrato de obra a cargo de FONADE en las situaciones previamente señaladas, conllevan a que se genere un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$296.405.938.	2016	NO
A2016	H1 Faltantes de Obra Contrato 2132906, Construcción Complejo Deportivo Barrio la Independencia - Buenaventura - Valle del Cauca (D-F) \$9.961.255	2016	SI
A2016	H2 Calidad de Construcción. Cantidades Contrato de obra 2151868 de 2012 Armero- Guayabal (D - F) \$73.412.838,82.	2016	NO
A2016	H3 Calidad de Construcción Contrato Interadministrativo No. 2133553 Manta, Cundinamarca (D-F) \$ 66.576.853,85	2016	NO
A2016	H5 Convenio 211041- Contrato Interadministrativo No. 2122384 calidad de Construcción y Cantidades- Montería (D-F) \$411.642.582,21	2016	NO
A2016	H6 Convenio interadministrativo No. 212017 de 2012 DPS. Contrato interadministrativo No. 2131541- Calidad de Construcción y Cantidades Sahagún vías rurales (D -F) \$1.371.455.408,46	2016	NO
A2016	H7 Cantidades Contrato interadministrativo 2124250 de 2012 -Sahagún Estadio- (D-F) \$223.204.957,39	2016	SI
A2016	H9 Convenio interadministrativo No. 212017 de 2012 DPS-FONADE - Contrato Interadministrativo No. 2131690 de 2013- Dpto. de Norte de Santander (D-F) \$260.507.711	2016	NO
A2016	H10 Gerencia Integral Convenio 212011 (D - F) \$683.502.206	2016	SI
A2016	H18 Saldos presupuestales negativos	2016	SI
A2016	H26. Información oficial sobre actividad litigiosa. (D)	2016	SI
ANTIC 201	HALLAZGO No. 7 Contrato de Obra No. 2133529 del 31 de octubre de 2013, FONADE - Municipio de Baranoa Departamento del Atlántico (F y D) \$579.642.839.	2016	SI
ANTIC 201	HALLAZGO No. 11 contrato Interadministrativo 2131051, FONADE - Municipio de Baranoa - Departamento del Atlántico (F y D) \$79.785.363	2016	SI
ANTIC 201	HALLAZGO No. 13 Convenio Interadministrativo Derivado No. 2133377 suscrito entre FONADE y el municipio de Cotorra (F-D) \$787.773.235	2016	SI



Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Efectividad
ANTIC 201	HALLAZGO No. 14 Convenio Interadministrativo No. 2133349 FONADE, Soledad Atlántico, Construcción de pavimento rígido calle 18 Primera etapa entrada a la Virgencita puente Club de Leones (F y D) \$341.430.597,72	2016	SI
ANTIC 201	HALLAZGO No. 19 Soportes Desembolsos Anticipos a Contratistas	2016	SI
H1 2017	Propiedades de inversión: FONADE no registró pérdidas por deterioro de valor (no provisionó) de las propiedades de inversión de Playa Blanca Barú en los estados financieros a diciembre 31 de 2017 con lo cual su valor presenta incertidumbre en el estado de situación financiera, así como los gastos por deterioro del periodo, con el consecuente efecto sobre el resultado neto del ejercicio.	2017	SI
H2 2017	Provisión para Contingencias: Inobservancia de la NIC 37 Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingente e incumplimiento de la política contable de FONADE, lo que sobrestima la provisión para procesos judiciales a 31 de diciembre de 2017 en el saldo de la cuenta 2814-Multas y Sanciones, Litigios, Indemnizaciones y Demandas por valor de \$242 millones.	2017	SI
H5 2017	Anticipos Convenio 215085 suscrito entre FONADE y FONDO TIC (D). No se dio cumplimiento a los planes de manejo de los anticipos que se encontraban previstos, además la baja amortización de los anticipos genera riesgo. El rezago en la ejecución del convenio afecta el proceso de legalización de los desembolsos recibidos por parte de FONTIC.	2017	SI
H2 Conv	INCONSISTENCIA DE LA INFORMACIÓN FONADE (A) Los sistemas de información de Fonade no reflejan el registro total y actualizado de la ejecución presupuestal ni los indicadores de avance frente a lo programado.	2016	SI
H12 2016	Gestión de anticipos Se giraron anticipos que no han sido amortizados o que han sido amortizados parcialmente; no obstante, la entidad no gestiona oportunamente el pago la devolución de los recursos para lograr el resarcimiento de los danos causados, con el agravante de que en algunos casos las pólizas no son exigibles.	2016	SI
H16 2016	Reporte Información EKOGUI la información reportada en el aplicativo EKOGUI y la revelada en los estados financieros sobre la realidad de la actividad litigiosa de FONADE, no guarda consistencia.	2016	SI

Fuente: SIRECI y desarrollo procedimientos

Elaboró: Equipo auditor



## **ANEXO 5. RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Objetivo: Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2018 recursos para la participación ciudadana, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2018.

En desarrollo del proceso auditor se pudo verificar lo siguiente:

En cumplimiento de las obligaciones de asignación de recursos que regulan la materia, establecidas en el artículo 2º de la Ley 1757 de 2015, se proyectó y aprobó la inclusión de una apropiación en el presupuesto de gastos para la vigencia 2018, en el rubro 21190614- Gastos Administrativos – Otros – Promoción Institucional, por valor de \$30.000.000 de pesos, destinada a cubrir las diferentes actividades tendientes a promover la participación ciudadana.

El Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano 2018 de la entidad, estuvo integrado por seis (6) componentes: Gestión del riesgo de corrupción; Estrategia de racionalización de trámites; Rendición de cuentas; Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano; Mecanismos de transparencia y acceso a la información; e, Iniciativas adicionales. Dentro de cada componente se formularon diversas actividades, dando cumplimiento a las estrategias de atención al ciudadano, participación ciudadana y rendición de cuentas, las cuales no requirieron de la utilización de los recursos del presupuesto de gastos del rubro anteriormente mencionado. Estos componentes fueron desarrollados en desarrollo de las actividades de la entidad sin realizar inversiones de recursos.

Como quiera que no se requirió la utilización de los recursos programados del rubro 21190614-Gastos Administrativos – Otros – Promoción Institucional, al cierre de la vigencia no se reporta ejecución dentro del mismo.

Igualmente se verificó lo siguiente:

- La entidad cuenta con un proyecto para promover la participación ciudadana como queda evidenciado en su Plan Institucional de Gestión y Desempeño:



IDENTIFICACIÓN		NOMBRE DEL PROYECTO										
		<b>PLAN INSTITUCIONAL DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO</b>										
OBJETIVO DEL PROYECTO	Fortalecer la gestión institucional a través de las directrices de Buen Gobierno y las Políticas de Gestión y Desempeño definidas por el Gobierno Nacional.											
JUSTIFICACIÓN	El Sistema de Gestión es el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad.											
LÍNEA DEL PROYECTO	Subgerencia Administrativa y Área Planeación.											
ALCANCE DEL PROYECTO	1. Fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, participación y atención de los grupos de interés, con el fin de generar confianza de nuestro actuar en los actores interesados. 2. Fortalecer la competencia organizacional, de tal manera que se satisfagan las necesidades de nuestros actores interesados. 3. Optimizar la gestión administrativa institucional para el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y efectividad del Estado Colombiano. 4. Consolidar el uso de las tecnologías de la información, garantizando la mejor interacción de la Entidad con sus actores interesados.											
Ley	Decreto	Dimensiones	Políticas	Descripción Actividad	Peso	Avance	Peso Política	Avance Ponderado	% Cumplimiento	Responsable Actividad	Fecha de Inicio	Fecha de Terminación
Ley 1753 de 2015 art. 133	DECRETO 1499 de 2017	Gestión con valores para el resultado	Participación ciudadana en gestión pública	Diseñar, mantener y mejorar espacios que garanticen la participación ciudadana en todo el ciclo de la gestión pública.	15%	100%	2%	14%	90%	Planeación	1/3/2018	31/12/2018

Estas actividades, durante el 2018, tuvieron un cumplimiento en su ejecución del 100% como se muestra a continuación:





Todos estos temas y conclusiones fueron tenidos en cuenta para el desarrollo de los planes institucionales para la vigencia 2019.

- Se verificó que dentro del portal web de la entidad existe acceso a la ciudadanía para la interposición de PQRS, el cual es de fácil manejo.

Por tal motivo se concluye que FONADE ha dado cumplimiento a la Ley en el acceso a la participación ciudadana.

No se evidenció la utilización de los recursos destinados para la financiación de actividades de promoción de la participación ciudadana en gastos no autorizados por la Ley 1757 de 2015.

Las acciones dispuestas para la mitigación de los riesgos de corrupción identificados en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano son realizadas con los recursos humanos de la entidad.

Se ha dado cumplimiento a la política de rendición de cuentas.

Los sistemas de servicio al ciudadano operan adecuadamente.

La estrategia de publicación de la información (disposición de canales virtuales de acceso), es adecuada y está en operación.

