

**INFORME**  
**ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**  
**INTERSECTORIAL**

**UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES –  
UNGRD,  
FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES – FNGRD  
(FIDUPREVISORA S.A. COMO VOCERA Y ADMINISTRADORA DEL FNGRD) Y  
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL CORPOAMAZONIA  
OBRAS DE MITIGACIÓN PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE MOCOA, EN LAS  
CUENCAS DE LOS RÍOS MULATO, SANGOYACO Y MOCOA Y LA  
QUEBRADA TARUCA, EN EL MUNICIPIO DE MOCOA.**

**CGR- CDSI Nro. 013**  
**Junio de 2022**

## ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vice contralora (E)	Lina María Aldana Acevedo
Contralor Delegado para el Sector de Medio Ambiente	Gabriel Adolfo Jurado Parra
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura	Luís Fernando Mejía Gómez
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Directora de Estudios Sectoriales	Martha Marlene Sosa Hernández
Supervisor	Juan Carlos Carrero Camacho
Líder	Alexander Barón Ibáñez
Audidores Nivel Central	Yolainer Paternina Muñoz Iván Augusto Dávila Guzmán Andrea Carolina Villalobos Ruiz
Equipo Auditor de la Gerencia Departamental Colegiada Putumayo	
Audidores	Audidores
	Bilma Patricia Revelo Vallejo Andrea Milena Macias Arciniegas Rigo Alonso Velásquez Domínguez

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. ASUNTO EN CUESTIÓN .....</b>	<b>4</b>
1.1 OBJETIVO GENERAL .....	4
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	5
1.3 CRITERIOS IDENTIFICADOS .....	5
1.4 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN .....	42
1.5 CONCEPTO DE LA EVALUACION REALIZADA .....	46
1.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS .....	46
1.7 PLAN DE MEJORAMIENTO .....	46
<b>2. HECHOS RELEVANTES ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>48</b>
<b>3. CONCLUSIÓN SOBRE LA VERIFICACIÓN EFECTUADA A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS OBRAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO Y MITIGACIÓN DE MOCOA.....</b>	<b>51</b>
<b>4. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL .....</b>	<b>53</b>
<b>5. ANEXOS.....</b>	<b>162</b>
5.1 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.....	162

85111  
Bogotá D.C.

Doctor  
**EDUARDO JOSÉ GÓNZALEZ ANGULO**  
Director General  
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD  
Calle 26 # 92 - 32 Edificio Gold 4 - Piso 2  
Bogotá D.C.  
[contactenos@gestiondelriesgo.gov.co](mailto:contactenos@gestiondelriesgo.gov.co)

Doctor  
**SAÚL HERNANDO SUANCHA TALERO**  
Vicepresidente de Negocios Fiduciarios  
Fiduprevisora  
Administrador Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD  
[ssuancha@fiduprevisora.com.co](mailto:ssuancha@fiduprevisora.com.co)

Doctor  
**LUIS ALEXANDER MEJÍA BUSTOS**  
Director General  
Corpoamazonía  
[lmejia@corpoamazonia.gov.co](mailto:lmejia@corpoamazonia.gov.co)  
[correspondencia@corpoamazonia.gov.co](mailto:correspondencia@corpoamazonia.gov.co)

## 1. ASUNTO EN CUESTIÓN

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, la Resolución Orgánica CGR 024 de 2019 y el Decreto 403 de 2020, el Contralor General de la República autorizó adelantar Actuación Especial de Fiscalización Intersectorial a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, al Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – FNGRD (FIDUPREVISORA S.A. como vocera y administradora del FNGRD) y a la Corporación Autónoma Regional CORPOAMAZONIA, sobre las obras de mitigación en las cuencas de los Ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la Quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa.

Para la actuación especial, se establecieron los siguientes objetivos:

### 1.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar las fases de Estructuración, precontractual, contractual y postcontractual de

los contratos celebrados para realizar las obras de mitigación de riesgos en las cuencas de los Ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la Quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa.

## **1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Analizar y evaluar las fases de estructuración, precontractual, contractual y postcontractual de los contratos de obra para realizar las obras de mitigación de riesgos en las cuencas de los Ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la Quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa, para establecer si se ajustaron al marco legal aplicable en todas las áreas (legal, social, ambiental, financiera y técnica) y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas.
2. Revisar y evaluar la forma en que fue planificada la ejecución de estas Obras, de conformidad con las solicitudes y recomendaciones definidas por los Consultores que realizaron los Estudios y Diseños de las mismas.
3. Revisar y evaluar el estado de diseño y construcción de las obras previstas para la parte alta de las cuencas de los Ríos Mocoa, Sangoyaco y Mulato y la Quebrada Taruca.
4. Revisar los contratos de Interventoría para establecer si se ajustaron al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas.
5. Verificar mediante visitas técnicas a las obras ejecutadas o en ejecución, su estado, si cumplen con el objeto contractual y las condiciones de calidad constructiva, conforme con las especificaciones técnicas pactadas y la normatividad técnica vigente en el país.
6. Verificar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico adelantado por la Interventoría y por la supervisión por parte de la UNGRD.
7. Atender las denuncias asignadas, insumos y las alertas enviadas por la DIARI, relacionadas con los objetos de control de la intervención.

## **1.3 CRITERIOS IDENTIFICADOS**

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son los relacionados con el cumplimiento de la normatividad aplicable a los contratos de obra e interventoría, suscritos por el FNGRD, teniendo en cuenta la normatividad aplicable a la UNGRD, FNGRD y CORPOAMAZONIA, que se detallan a continuación:

### **Constitución Política de Colombia**

(Artículo 2, 3, 6, 80, 209 y 267)

**Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes

consagrados en la Constitución (...).”

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, en su honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 3.** Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen (...).”

**Artículo 6°.** Los particulares son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

**Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

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

**Artículo 267.** El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

### **Acto Legislativo 1 de 1999.**

**Artículo 1 (...)** Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones.

**Ley 80 de 1993,** “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

(Artículo 3, Artículo 4 numerales 1, 2, 3, 4 y 5, Artículo 5 numeral 4, Artículos 14 – 18, Artículo 23, Artículo 25 numeral 12, Artículo 26 numerales 7 y 8, Artículo 28, Artículo 40, Artículo 51)

**Artículo 3.** de los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

**Artículo 4.** De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

(...)

**Artículo 5.** De los derechos y deberes de los contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo [3o.](#) de esta ley, los contratistas:

(...) 4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.

**Artículo 14.** de los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta Ley.

2o. Pactaran las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignent expresamente.

**PARÁGRAFO.-** En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por



objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.

**Artículo 15.** de la interpretación unilateral. Si durante la ejecución del contrato surgen discrepancias entre las partes sobre la interpretación de algunas de sus estipulaciones que puedan conducir a la paralización o a la afectación grave del servicio público que se pretende satisfacer con el objeto contratado, la entidad estatal, si no se logra acuerdo, interpretará en acto administrativo debidamente motivado, las estipulaciones o cláusulas objeto de la diferencia.

**Artículo 16.** de la modificación unilateral. Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios.

Si las modificaciones alteran el valor del contrato en veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo.

**Artículo 17.** de la terminación unilateral. De la Terminación Unilateral. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:

- 1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.
- 2o. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.
- 3o. Por interdicción judicial de declaración de quiebra del contratista.
- 4o. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.

Sin embargo, en los casos a que se refieren los numerales 2o. y 3o. de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación.

La iniciación de trámite concordatario no dará lugar a la declaratoria de terminación unilateral. En tal evento la ejecución se hará con sujeción a las normas sobre administración de negocios del deudor en concordato. La entidad dispondrá las

medidas de inspección, control y vigilancia necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto contractual e impedir la paralización del servicio.

**Artículo 18.** de la caducidad y sus efectos. La caducidad es la estipulación en virtud de la cual, si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar.

Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley.

La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento.

**Artículo 23.** De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

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

(...)12°. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

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

**Artículo 26.** Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio. En virtud

de este principio:

(...) 7o. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.

**Artículo 28.** De la interpretación de las reglas contractuales. La selección de contratistas será objetiva.

Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido. Si el plazo ofrecido es menor al previsto en los pliegos de condiciones o términos de referencia, no será objeto de evaluación.

El administrador efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

En caso de comparación de propuestas nacionales y extranjeras, se incluirán los costos necesarios para la entrega del producto terminado en el lugar de su utilización.

**Artículo 40.** del contenido del contrato estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la

Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración.

En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las previsiones y particularidades contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley.

**PARÁGRAFO.** - En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.

Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.

Adición y modificación de contratos estatales. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la entidad estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y durante el término que dicho estado esté vigente.

**Artículo 51.** De la responsabilidad de los servidores públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.

**Ley 99 de 1993** “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

**Artículo 35.** De la corporación para el desarrollo sostenible del sur de la Amazonía, CORPOAMAZONÍA. Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, CORPOAMAZONÍA, como una Corporación Autónoma Regional, la cual estará organizada como una Corporación Autónoma Regional sujeta al régimen de qué trata el presente artículo.

La jurisdicción de CORPOAMAZONÍA comprenderá el territorio de los departamentos de Amazonas, Putumayo y Caquetá. La sede principal de CORPOAMAZONÍA será en la ciudad de Mocoa en el Departamento del Putumayo y establecerá subsedes en las ciudades de Leticia y Florencia.

Fusionase la Corporación Autónoma Regional del Putumayo, CAP, con la nueva Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, CORPOAMAZONÍA, a cuya seccional Putumayo se transferirán todos sus activos y pasivos. Las regalías departamentales que actualmente recibe la CAP, serán destinadas por CORPOAMAZONÍA exclusivamente para ser invertidas en el Departamento del Putumayo.

La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, CORPOAMAZONÍA, además de las funciones propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, tendrá como encargo principal promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del área de su jurisdicción y su utilización, fomentar el uso de tecnología apropiada y dictar disposiciones para el manejo adecuado del ecosistema Amazónico de su jurisdicción y el aprovechamiento sostenible y racional de sus recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como asesorar a los municipios en el proceso de planificación ambiental y reglamentación de los usos del suelo y en la expedición de la normatividad necesaria para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de las entidades territoriales de su jurisdicción.

Es función principal de la Corporación proteger el medio ambiente del Sur de la Amazonía colombiana como área especial de reserva ecológica de Colombia, de interés mundial y como recipiente singular de la mega-biodiversidad del trópico húmedo. En desarrollo de su objeto deberá fomentar la integración de las comunidades indígenas que tradicionalmente habitan la región, al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos y propiciar la cooperación y ayuda de la comunidad internacional para que compense los esfuerzos de la comunidad local en la defensa de ese ecosistema único.

El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá, o el viceministro; b. Los gobernadores de los departamentos comprendidos dentro de la jurisdicción de la Corporación, o sus delegados; c. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología e Investigaciones Ambientales - IDEAM; d. Dos alcaldes municipales; e. Dos representantes de las comunidades indígenas asentadas en su área de jurisdicción, escogidos por las organizaciones indígenas de la región; f. El Director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "SINCHI", o su delegado; g. Un representante de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales de carácter ambiental dedicadas a la protección de la Amazonía; h. El Director del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt; i. El rector de la Universidad de la Amazonía.

Los miembros del consejo directivo de que tratan los literales d, y g, serán elegidos por la Asamblea Corporativa por el sistema de mayoría simple de listas que presenten las respectivas entidades u organizaciones según el caso.

El Gobierno garantizará los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones especiales descritas en el presente artículo con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados a la preservación ambiental.

Las licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, serán otorgados por el Director Ejecutivo de la Corporación con el conocimiento previo del Consejo Directivo y la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente.

Trasládense a CORPOAMAZONÍA los bienes patrimoniales del INDERENA en el área del territorio de su jurisdicción.

**Ley 489 de 1998:** Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

**Artículo 3.-** Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARÁGRAFO .- Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

**Ley 610 de 2000,** “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

**Artículo 3.** Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta

adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

**Artículo 5.** Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

**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.

**Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único (Vigente hasta 29 de marzo de 2022)**

**Artículo 34. DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

**Ley 1150 de 2007,** “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

(Artículos 5 y 13)

**Artículo 5.** De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin

tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

En los procesos de selección en los que se tenga en cuenta los factores técnicos y económicos, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas:

- a) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; o
- b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, se podrán utilizar criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo



de que se trate.

En ningún caso se podrá incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores.

(...)

**Artículo 13.** Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.

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

(Artículo 82, Artículo 83, Artículo 84, Artículo 91 y Artículo 114)

**Artículo 82.** Responsabilidad de los interventores. el cual quedará así:

Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les 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.

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.

(...)

**Artículo 83.** supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.  
(...)

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

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como

conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

(...)

**Artículo 91.** Anticipos. En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía.

El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista.

PARÁGRAFO. La información financiera y contable de la fiducia podrá ser consultada por los Organismos de Vigilancia y Control Fiscal.

**Artículo 114.** Facultades de investigación de los organismos de control fiscal. Los organismos de control fiscal en el desarrollo de sus funciones contarán con las siguientes facultades:

- a) Adelantar las investigaciones que estimen convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de daño patrimonial al Estado originados en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna y que en términos generales no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado;
- b) Citar o requerir a los servidores públicos, contratistas, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación;
- c) Exigir a los contratistas, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación, la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados;
- d) Ordenar a los contratistas, interventores y proveedores la exhibición y de los libros, comprobantes y documentos de contabilidad;
- e) En general, efectuar todas las diligencias necesarias que conduzcan a la determinación de conductas que generen daño al patrimonio público.

PARÁGRAFO 1. Para el ejercicio de sus funciones, las contralorías también están facultadas para ordenar que los comerciantes exhiban los libros, comprobantes y documentos de contabilidad, o atiendan requerimientos de información, con miras a realizar estudios de mercado que sirvan como prueba para la determinación de sobrecostos en la venta de bienes y servicios a las entidades públicas o privadas que administren recursos públicos.

PARÁGRAFO 2. La no atención de estos requerimientos genera las sanciones previstas en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993. En lo que a los particulares se refiere, la sanción se tasará entre cinco (5) y diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**Ley 1523 de 2012**, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres”.

(Artículo 2, Artículo 3 numerales 2 y 11 - 15, Artículo 4 numerales 11, 16, 17 y 18, Artículo 5, Artículo 6, Artículo 14, Artículo 35, Artículo 61, Artículo 62, Artículo 64 y Artículo 66)

**Artículo 2.** De la responsabilidad. La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades.

**Artículo 3.** Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

(...)2. Principio de protección: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.

(...)11. Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.

12. Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados

y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

14. Principio de subsidiariedad: Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.

15. Principio de oportuna información: Para todos los efectos de esta ley, es obligación de las autoridades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mantener debidamente informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre: Posibilidades de riesgo, gestión de desastres, acciones de rehabilitación y construcción, así como también sobre las donaciones recibidas, las donaciones administradas y las donaciones entregadas.

#### **Artículo 4°. Definiciones.**

(...)11. Gestión del riesgo: Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

(...)16. Mitigación del riesgo: Medidas de intervención prescriptiva o correctiva

dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente.

17. Preparación: Es el conjunto de acciones principalmente de coordinación, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento, centros de reserva y albergues y entrenamiento, con el propósito de optimizar la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta, como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros.

18. Prevención de riesgo: Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible.

**Artículo 5.** Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante, y para efectos de la presente ley, sistema nacional, es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.

**Artículo 6.** Objetivos del Sistema Nacional. Son objetivos del Sistema Nacional los siguientes:

1. Objetivo General. Llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible.

2. Objetivos específicos:

- 2.1. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de conocimiento del riesgo mediante acciones como:

- a). Identificación de escenarios de riesgo y su priorización para estudio con mayor detalle y generación de los recursos necesarios para su intervención.

- b). Identificación de los factores del riesgo, entiéndase: amenaza, exposición y vulnerabilidad, así como los factores subyacentes, sus orígenes, causas y transformación en el tiempo.
- c). Análisis y evaluación del riesgo incluyendo la estimación y dimensionamiento de sus posibles consecuencias.
- d). Monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes.
- e). Comunicación del riesgo a las entidades públicas y privadas y a la población, con fines de información pública, percepción y toma de conciencia.

2.2. Desarrollar y mantener el proceso de reducción del riesgo mediante acciones como:

- a). Intervención prospectiva mediante acciones de prevención que eviten la generación de nuevas condiciones de riesgo.
- b). Intervención correctiva mediante acciones de mitigación de las condiciones de riesgo existente.
- c). Protección financiera mediante instrumentos de retención y transferencia del riesgo.

2.3. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres mediante acciones como:

- a). Preparación para la respuesta frente a desastres mediante organización, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento y entrenamiento, entre otros.
- b). Preparación para la recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción.
- c). Respuesta frente a desastres con acciones dirigidas a atender la población afectada y restituir los servicios esenciales afectados.
- d). Recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible, evitando reproducir situaciones de riesgo y generando mejores condiciones de vida.

**Artículo 14.** Los alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.

**Artículo 35.** Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias. La estrategia

nacional para la respuesta a emergencias, es el marco de actuación de las entidades del sistema nacional de gestión del riesgo para la reacción y atención de emergencias. Se refiere a todos los aspectos que deben activarse por las entidades en forma individual y colectiva con el propósito de ejecutar la respuesta a emergencias de manera oportuna y efectiva.

Parágrafo. La estrategia nacional para la respuesta a emergencias, como una acción de preparación para la respuesta que busca la efectividad de la actuación interinstitucional, en los tres niveles de gobierno, se centrará principalmente en la optimización de la prestación de servicios básicos durante la respuesta como accesibilidad y transporte, comunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública, información geográfica, el manejo general de la respuesta y definición de estados de alerta, entre otros.

**Artículo 61.** Plan de acción específico para la recuperación. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.

Parágrafo 1°. El plan de acción específico, en relación con la rehabilitación y la reconstrucción, deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial.

Parágrafo 2°. El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

**Artículo 62.** Participación de entidades. El Presidente de la República podrá



modificar los términos de la declaratoria de desastre y las normas especiales habilitadas para la situación, durante la respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Para ello expedirá el decreto respectivo.

El gobernador o el alcalde podrán modificar los términos de la declaratoria de calamidad pública, previo concepto del respectivo consejo para la gestión del riesgo.

**Artículo 64.** Retorno a la normalidad. El Presidente de la República, previa recomendación del Consejo Nacional, decretará que la situación de desastre ha terminado y que ha retornado la normalidad. Sin embargo, podrá disponer en el mismo decreto que continuarán aplicándose, total o parcialmente, las normas especiales habilitadas para la situación de desastre, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción.

Cuando se trate de declaratoria de situación de calamidad pública, previa recomendación del consejo territorial correspondiente, el gobernador o alcalde, mediante decreto, declarará el retorno a la normalidad y dispondrá en el mismo cómo continuarán aplicándose las normas especiales habilitadas para la situación de calamidad pública, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción y la participación de las entidades públicas, privadas y comunitarias en las mismas.

**Artículo 66.** Medidas especiales de contratación. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

Parágrafo. Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

**Decreto 111 de 1996**, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

(Artículo 71)

**Artículo 71.** Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la dirección general del presupuesto nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (L. 38/89, art. 86; L. 179/94, art. 49).

**Decreto 2157 de 2017**, Departamento administrativo de la presidencia de la república “Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la ley 1523 de 2012.

(Artículo 2.3.1.5.2.1.1. numerales 1.1.4., 1.3., 1.3.2. - 1.3.7)

**Artículo 2.3.1.5.2.1.1.** Formulación del Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP). El PGRDEPP desarrolla los procesos de la gestión del riesgo establecidos por la Ley 1523 de 2012 bajo los siguientes lineamientos, en articulación con lo pertinente a lo referido en los sistemas de gestión que maneje la entidad:

(...) 1.1.4. Contexto del proceso de gestión del riesgo: Se orienta a definir aspectos de actuación en la toma de decisiones frente a la intervención del riesgo de desastres por parte de la entidad, actividad o empresa, para lo cual se debe tener en cuenta la identificación y definición de:

- a) Responsabilidades, roles y estructura.
- b) Actividades de gestión del riesgo de desastres que se van a implementar.

- c) Precisar el proyecto o el proceso en función del tiempo y la localización.
- d) Las relaciones entre un proyecto o actividad particular y otros proyectos o actividades de la organización.
- e) Definir las metodologías de valoración del riesgo.
- f) Identificar los estudios necesarios para la elaboración del proyecto de intervención del riesgo.

(...) 1.3. Monitoreo riesgo. El monitoreo del riesgo permite conocer el comportamiento en el tiempo de los riesgos, sus amenazas y vulnerabilidades; las cuales pueden cambiar la valoración del riesgo y realimentar el proceso de conocimiento. Los procesos de monitoreo podrán estar alineados con aquellos dispuestos en los sistemas de gestión de la entidad y con los sistemas de alerta dispuestos por las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de nivel nacional, regional o municipal. Este contempla como mínimo los siguientes aspectos:

(...) 1.3.2. Protocolos o procedimientos de notificación previos a una situación de emergencia de acuerdo con los umbrales de los parámetros e indicadores identificados.

- a) Proceso y difusión de alertas comprensibles a las autoridades y población.
- b) Adopción de medidas apropiadas y oportunas en respuesta a tales alertas.

1.3.3. Selección de parámetros e indicadores objeto de monitoreo del riesgo.

1.3.4. Diseño e instalación de la instrumentación (Si se requieren).

1.3.5. Obtener información adicional para mejorar la valoración del riesgo.

1.3.6. Analizar y aprender lecciones a partir de eventos ocurridos.

1.3.7. Identificar riesgos futuros.

**Decreto 4147 de 2011:** Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura.

(Artículo 1, Artículo 9, Artículo 11 numerales 1, 2, 3, 10, 11, 14, 16 y 17 y Artículo 16 numeral 18)

**Artículo 1.** Creación y Naturaleza Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Créase la Unidad Administrativa Especial denominada Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, del nivel descentralizado, de la Rama Ejecutiva, del orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

**Artículo 9.** Patrimonio y recursos de la Unidad: El patrimonio de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, estará constituido por:

1. Las transferencias y aportes que reciba del presupuesto general de la Nación.
2. Los bienes, derechos y recursos que la Nación y las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, de cualquier orden, le transfieran a cualquier título.
3. Los recursos provenientes de convenios a nivel nacional e internacional, públicos o privados.
4. Las participaciones en tasas o impuestos que sean autorizados por normas específicas.
5. Los rendimientos de las operaciones, negocios jurídicos e inversiones que realice y demás beneficios que se generen por las operaciones autorizadas.
6. Los bienes muebles e inmuebles que como persona jurídica haya adquirido o adquiriera a cualquier título.
7. Los bienes y dineros que reciba a cualquier título.

**Artículo 11.** Funciones de la Dirección General. Son funciones de la Dirección General, las siguientes:

1. Dirigir, orientar y controlar las actividades conducentes al cumplimiento de los objetivos de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y ejercer su representación legal.
2. Coordinar la formulación y hacer seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos para la gestión del riesgo de desastres,
3. Ejercer la ordenación del gasto de la entidad y ejercer la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Calamidades o del que haga sus veces, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2378 de 1997, sin perjuicio de la ordenación del gasto que se encuentra dispuesta para la ejecución de los recursos destinados para la atención de la emergencia ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010 - 2011
4. Preparar la documentación necesaria para que el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, o el que haga sus veces, en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD, rinda el concepto previo a la declaratoria de una situación de desastre,
5. Coordinar y asesorar a las entidades territoriales en la implementación de la política de gestión del riesgo de desastres,
6. Dirigir la intervención de las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD, en el marco de sus competencias, en la respuesta a situaciones declaradas de desastre nacional.
7. Dirigir la implementación del plan nacional de gestión del riesgo de desastres y llevar a cabo el seguimiento y evaluación del mismo y su periódica actualización.
8. Presentar a consideración del Consejo Directivo, los lineamientos generales de administración y operación de la Unidad y proyecto de presupuesto de la Unidad
9. Presentar a consideración del Consejo Directivo los proyectos sobre modificación a la estructura orgánica de la Unidad, planta de personal, estatuto interno y las

modificaciones a que haya lugar.

10, Expedir los actos administrativos, realizar las actividades y celebrar los contratos, acuerdos y convenios que se requieran para el buen funcionamiento de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo con las normas vigentes,

11, Liderar el desarrollo del sistema integrado de información del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

12, Representar judicial y extrajudicialmente a la entidad en los procesos y demás acciones legales que se instauren en su contra o que deba promover la institución, para lo cual podrá conferir poder o mandato,

13, Dirigir la administración del personal conforme las normas correspondientes y nombrar y remover el personal de la entidad, con excepción de los empleos cuya nominación esté atribuida a otra autoridad,

14, Ejercer la función de control disciplinario interno en los términos de la Ley 734 de 2002 y las normas que la modifiquen. 15. Orientar la implementación del Sistema Integrado de Gestión Institucional.

16. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Unidad. y someterlo a aprobación del Consejo Directivo.

17. Vigilar la ejecución del presupuesto correspondiente a la Unidad y al Fondo Nacional de Calamidades o el que haga sus veces.

18. Promover las alianzas estratégicas nacionales e internacionales que se requieran para el cumplimiento de las funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las demás entidades competentes.

19. Crear y organizar, mediante acto administrativo, grupos internos de trabajo y órganos de asesoría y coordinación, para atender el cumplimiento de las funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de acuerdo con las necesidades del servicio, los planes, programas y proyectos aprobados por la entidad. 20. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.

**Artículo 16.** Funciones de la Subdirección General. Son funciones de la Subdirección General, las siguientes:

1. Promover y apoyar la formulación y articulación de política pública de gestión del riesgo de desastres y realizar seguimiento a su ejecución.
2. Asistir al Director General en la determinación de las políticas, objetivos y estrategias relacionadas con la administración de la Unidad.
3. Coordinar la articulación entre los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD, así mismo coordinar el funcionamiento articulado de las dependencias misionales de la Unidad.
4. Adelantar las acciones requeridas para la coordinación de las instancias interinstitucionales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de

Desastres - SNPAD.

5. Orientar y promover la identificación e implementación de mejoras en los componentes del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación e Información.
6. Orientar y promover la formulación de planes territoriales para la gestión del riesgo de desastres.
7. Promover la participación del sector privado, de las organizaciones sociales y de las organizaciones no gubernamentales en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD.
8. Elaborar los anteproyectos presupuestales de las subcuentas del Fondo Nacional de Calamidades, y hacer seguimiento al desempeño, distribución y ejecución de los recursos asignados a dicho fondo y presentar los informes que correspondan ante las entidades competentes.
9. Hacer seguimiento a la administración de los recursos efectuada por la entidad fiduciaria administradora de los recursos y presentar las recomendaciones a que haya lugar ante la Junta del Fondo nacional de Calamidades.
10. Gestionar y promover la cooperación y la asistencia técnica y financiera internacional para el fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD, en coordinación con las entidades competentes.
11. Gestionar la consecución de recursos para el desarrollo de los planes, programas y proyectos institucionales
12. Orientar y dirigir la aplicación de las políticas y programas de administración de personal, bienestar social, selección, registro y control, capacitación, incentivos y desarrollo del talento humano y dirigir su gestión.
13. Elaborar y actualizar el manual específico de funciones y de competencias laborales de la Unidad.
14. Coordinar el grupo encargado de las investigaciones de carácter disciplinario que se adelanten contra los funcionarios de la Unidad y resolverlas en primera instancia.
15. Dirigir, coordinar y hacer seguimiento a la planeación, ejecución y control de la gestión administrativa y financiera de la Unidad.
16. Implementar los procesos y procedimientos para la administración de bienes y servicios administrativos de la Unidad.
17. Dirigir, coordinar, controlar y evaluar las actividades relacionadas con la adquisición, almacenamiento, custodia, distribución e inventarios de los elementos, equipos y demás bienes necesarios para el funcionamiento de la Unidad, velando porque se cumplan las normas vigentes sobre la materia.
18. Dirigir la ejecución de los programas y actividades relacionados con los asuntos financieros y contables, contratación pública, soporte técnico e informático, servicios administrativos y gestión documental

19. Elaborar y consolidar el presupuesto de funcionamiento de la Entidad y coordinar con la Oficina Asesora de Planeación e Información para su inclusión y aprobación. en el presupuesto general de la entidad.
20. Proponer a la Dirección General políticas y estrategias para el recaudo, administración, gestión, control y registro de los recursos financieros de la Unidad.
21. Dirigir la elaboración y ejecución del Plan Anual de Compras de la Unidad.
22. Presentar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Plan Anual de Caja de conformidad con las obligaciones financieras adquiridas.
23. Preparar y presentar los estados financieros, informes de ejecución presupuestal y evaluación financiera de la Unidad y los demás informes y análisis de carácter financiero que sean solicitados a la Entidad.
24. Velar por el funcionamiento de la prestación del servicio al ciudadano y por la atención de quejas y reclamos que presenten los ciudadanos sobre el desempeño de las dependencias o personas que laboran en la Unidad.
25. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de las recomendaciones en el ámbito de su competencia.
26. las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Decreto 2712 de 2014**, “Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 92, 98 y 101 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y el artículo 261 de la Ley 1450 de 2011”.

(Artículo 1)

**Artículo 1.** Reintegro de Tesorería de saldos de recursos públicos en patrimonios autónomos. Las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación que hayan recibido aportes de la Nación destinados a la ejecución de recursos a través de patrimonios autónomos, a partir de la vigencia de este decreto ordenarán a los administradores de los patrimonios autónomos, siempre que el contrato lo permita, el reintegro a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGCPTN), de los saldos disponibles en dichos patrimonios que no estén amparando obligaciones cuyo giro se haya realizado con más de dos años de anterioridad. Dicho reintegro de tesorería se efectuará a la cuenta que para ello indique la DGCPTN. La DGCPTN según su capacidad operativa podrá definir la gradualidad en la que se hagan los reintegros.

Tratándose de contratos de fiducia que respalden el pago de obligaciones sujetas a condición, las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación que hayan recibido aportes de la Nación destinados a la ejecución de recursos a través de patrimonios autónomos, cederán los derechos fiduciarios que reflejen dichos

saldos disponibles a favor de la Nación -Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional- para que esta reporte los derechos fiduciarios, sin que ello afecte los recursos en los patrimonios autónomos.

Por saldos públicos disponibles en patrimonios autónomos se entenderán los saldos de la cuenta contable de la entidad ejecutora de presupuesto respecto de recursos de la Nación girados al patrimonio autónomo, que no se encuentren amparando obligaciones, deduciendo el valor de los aportes efectuados con recursos de la Nación que se hayan girado en los últimos dos (2) años calendario.

Parágrafo 1°. Exceptúese de la obligación de reintegro de que trata el presente artículo a los patrimonios autónomos constituidos con recursos públicos para atender proyectos de agua potable y saneamiento básico, y los recursos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico.

**Decreto 1082 de 2015**, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo De Planeación Nacional”.

(Artículo 2.2.1.1.2.4.1.)

**Artículo 2.2.1.1.2.4.1.** Patrimonio autónomo para el manejo de anticipos. En los casos previstos en la ley, el contratista debe suscribir un contrato de fiducia mercantil para crear un patrimonio autónomo, con una sociedad fiduciaria autorizada para ese fin por la Superintendencia Financiera de Colombia, a la cual la Entidad Estatal debe entregar el valor del anticipo.

Los recursos entregados por la Entidad Estatal a título de anticipo dejan de ser parte del patrimonio de esta para conformar el patrimonio autónomo. En consecuencia, los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos son autónomos y son manejados de acuerdo con el contrato de fiducia mercantil.

En los pliegos de condiciones, la Entidad Estatal debe establecer los términos y condiciones de la administración del anticipo a través del patrimonio autónomo. En este caso, la sociedad fiduciaria debe pagar a los proveedores, con base en las instrucciones que reciba del contratista, las cuales deben haber sido autorizadas por el Supervisor o el Interventor, siempre y cuando tales pagos correspondan a los rubros previstos en el plan de utilización o de inversión del anticipo.

**Decreto 1068 de 2015**, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.

(Artículos 2.8.1.7.1. - 2.8.1.7.4., Artículo 2.8.1.7.6, Artículo 2.8.1.7.1.7., Artículo 2.8.1.7.8., Artículo 2.8.1.7.1.1., Artículo 2.8.1.7.1.1.3. y Artículo 2.8.3.2.2.)



**Artículo 2.8.1.7.1.** Requisitos para afectar el presupuesto. Ningún órgano del Presupuesto General de la Nación podrá efectuar gasto público con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno que no figure en el presupuesto, o en exceso del saldo disponible, para lo cual, previo a contraer compromisos, se requiere la expedición de un certificado de disponibilidad presupuestal.

El certificado de disponibilidad y el registro presupuestal, podrán expedirse a través de medios electrónicos, de conformidad con lo señalado en la Ley 527 de 1999, bajo la entera responsabilidad del funcionario competente, por motivos previamente definidos en la ley, y con las formalidades legales establecidas.

**Artículo 2.8.1.7.2.** Certificado de Disponibilidad Presupuestal. El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos.

Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal. En consecuencia, los órganos deberán llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación disponible para expedir nuevas disponibilidades.

**Artículo 2.8.1.7.3.** Registro Presupuestal. El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar.

**Artículo 2.8.1.7.4.** Sistema Único Presupuestal. Las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación ejecutarán sus presupuestos a través de un Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), el cual será administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 2.8.1.7.6.** Ejecución compromisos presupuestales. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

El cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte de Consejo Nacional de Política Fiscal - Confis o quien este delegue, de

acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se Evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

(...)

**Artículo 2.8.1.7.1.7.** Vigencias Futuras Negocios fiduciarios. Los negocios fiduciarios de administración o manejo de recursos que requieran celebrar los órganos públicos que cubran más de una vigencia fiscal, necesitarán autorización para comprometer vigencias futuras previa a la apertura de la licitación o concurso, de manera general o particular. Esta autorización la dará el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS, únicamente sobre la remuneración de la entidad fiduciaria.

El anterior requisito será igualmente necesario en caso de la adición, prórroga o reajuste de este tipo de contratos ya celebrados, siempre y cuando cubran más de una vigencia fiscal.

**Artículo 2.8.1.7.8.** Ejecución de recursos entregados a entidades fiduciarias. Los órganos públicos fideicomitentes para la celebración de contratos o expedición de actos administrativos con cargo a los recursos que manejen las entidades fiduciarias, deberán realizar todos los trámites presupuestales, incluyendo los certificados de disponibilidad, los registros presupuestales y la solicitud de vigencias futuras.

**Artículo 2.8.1.7.1.1.** Autorizaciones de Vigencias futuras ordinarias en ejecución de contratos. De conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, el Confis o su delegado podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras con el fin de adicionar los contratos que se encuentren en ejecución, sin que se requiera expedir un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal.

Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación requieran ampliar el plazo de los contratos en ejecución, sin aumentar el monto del mismo y ello implique afectación de presupuestos de posteriores vigencias fiscales, podrán solicitar la sustitución de la apropiación presupuestal que respalda el compromiso, por la autorización de vigencias futuras, en este caso las apropiaciones sustituidas quedarán libres y disponibles.

La autorización para comprometer vigencias futuras procederá siempre y cuando se reúnan las condiciones para su otorgamiento.

**Artículo 2.8.1.7.1.13.** Contratos estatales ejecutados en distintas vigencias fiscales. En los contratos estatales que incluyan en su objeto varias obligaciones, tales como,

el diseño, construcción y mantenimiento, y que deban ser ejecutados en distintas vigencias fiscales, se podrá establecer que su objeto es integral y su ejecución presupuestal se realiza en los términos pactados en el contrato.

Las entregas de obra por montos superiores a las respectivas apropiaciones presupuestales no implican operación de crédito público o asimilada.

En dichos contratos no se podrán pactar pagos por montos superiores a las respectivas autorizaciones de gasto.

**Artículo 2.8.3.2.2.** Autorización de Vigencias Futuras. El Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS, o quien éste delegue, previo concepto técnico-económico del Ministerio respectivo, podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso.

El CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

Cuando las anteriores autorizaciones afecten el presupuesto de gastos de inversión, se requerirá el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

Los contratos de empréstitos y las contrapartidas que en estos se estipulen no requerirán de la autorización del CONFIS para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se registrarán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

Los recursos necesarios para desarrollar estas actividades deberán ser incorporados en los presupuestos de la vigencia fiscal correspondiente.

Los procesos de selección amparados con vigencias futuras excepcionales que no se adjudiquen en la vigencia fiscal en que se autorizaron, requerirán una nueva autorización, antes de su perfeccionamiento, sin que sea necesario reiniciar el proceso de selección.

**Decreto 1289 de 2018**, Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, en lo relacionado con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

(Artículo 2.3.1.6.1.2.4., Artículo 2.3.1.6.3.13., Artículo 2.3.1.6.3.19. y Artículo 2.3.1.6.5.1.)

**Artículo 2.3.1.6.1.2.4.** Manejo de recursos. La sociedad Fiduciaria La Previsora S.A. como representante legal y administradora del Fondo Nacional, tendrá a cargo la recepción, administración, inversión y pago de los recursos del Fondo.

**Artículo 2.3.1.6.3.13.** Convenios y contratos. El representante legal de la entidad solicitante, para efectos del adecuado ejercicio de la gestión pública, deberá diligenciar los correspondientes formatos, allegar las certificaciones que acrediten su calidad, firmar el convenio o contrato y demás documentos que solicite la Unidad Nacional o Fiduprevisora S.A.

Cumplido lo anterior, los recursos serán transferidos con destino al Fondo Territorial correspondiente o al Fondo de Inversión colectiva de la entidad solicitante, por parte de Fiduprevisora S.A.

**Artículo 2.3.1.6.3.19.** Informes. Las entidades receptoras de los recursos del Fondo Nacional presentarán informes mensuales o cuando la Unidad Nacional lo requiera, sobre el avance de los proyectos o actividades desarrolladas. Estos informes darán cuenta, entre otros aspectos, sobre la legalización de los recursos y el avance físico y financiero en la ejecución.

**Artículo 2.3.1.6.5.1.** Situaciones de desastre o calamidad pública. En las situaciones contempladas en el artículo 56 y 57 de la Ley 1523 de 2012, el Fondo podrá financiarse de las siguientes fuentes:

1. Las establecidas en la Ley 1523 de 2012.
2. Recursos provenientes de créditos contingentes adquiridos por la Nación y demás mecanismos de protección financiera que existan.
3. Créditos suscritos por la Nación con instituciones financieras del mercado nacional o internacional.
4. Los demás recursos que obtenga a cualquier título de conformidad con lo establecido en el Parágrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1523 de 2012.

PARÁGRAFO 1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 51 de la Ley 1523 de 2012, la suscripción de seguros, bonos y demás instrumentos para la transferencia del riesgo que garanticen un ingreso para el Fondo serán implementados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la subcuenta de protección financiera.

**Decreto 601 del 06 abril de 2017**, Presidencia de la República, “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa”.

**Decreto 599 de 06 de abril de 2017**, Presidencia de la República, “Por el cual se declara la situación de desastre en el municipio de Mocoa - departamento de Putumayo”.

**Decreto 606 del 03 de abril de 2018**, Presidencia de la República. "Por el cual se prorroga la situación de desastre en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, declarada mediante Decreto Nro. 599 de 6 de abril de 2017".

**Decretos 0056 del 1 de abril del 2017**, "por el cual se declara una situación de calamidad pública en el municipio de Mocoa y se dictan otras disposiciones".

**Resolución número 0637 de 2016**, “Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y se fijan las directrices para el ejercicio y desempeño de la interventoría y supervisión de la UNGRD”.

**Acuerdo Nro. 28 del 30 de diciembre de 2019 emanado por** la secretaría técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión-OCAD Mocoa.

**Norma Sismo Resistente NRS-10**; Contendida en el Decreto 926 de 2010, “por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistente” NSR-10. Ley 400 de 1997 y posteriores decretos complementarios y reglamentarios, Decreto 33 de 1998, Decreto 34 de 1999, Decreto 2809 de 2000.

**Título I-** capítulo 1.2.3- Alcances de la supervisión Técnica [numerales a, b...n]

**Título A:** Requisitos Generales de diseño y construcción sismo resistentes A.1.6 - OBLIGATORIEDAD DE LAS NORMAS TÉCNICAS CITADAS EN EL REGLAMENTO A.1.6.1 - NORMAS NTC;

**Título B.** Cargas;

**Título C-** Concreto Estructural.

**Título C.1.3** — Supervisión técnica

**C.1.3.2** — El supervisor técnico debe exigir el cumplimiento de los planos y especificaciones de diseño. A menos que se especifique otra cosa en el Título I del Reglamento NSR-10

**Resoluciones de los Permisos de Ocupación de cauce de las cuencas hidrográficas:** Ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y, quebrada Taruca – CORPOAMAZONIA-

**Manual de contratación de bienes, obras y servicios de CORPOAMAZONIA.**

**ESPECIFICACIONES TÉCNICAS – CORPOAMAZONIA**, “Construcción de obras de reducción y mitigación del riesgo en el marco del plan de acción específico (PAE) para la reconstrucción del municipio de Mocoa, departamento del Putumayo” – Proceso constructivo. Octubre de 2019.

**Invitación a ofertar a los interventores y contratos de Interventoría, en lo referente a las cláusulas relacionadas con las obligaciones de los interventores.**

**Guía de Supervisión e Interventoría Código G-1604-GCON-01 Versión 7 actualizada el 20/01/2021 de la UNGRD.**

Numeral 4 Desarrollo, 4.3 Primeras precisiones- **funciones u obligaciones particulares de los supervisores o interventores**, literal e) rechazar los bienes o servicios que a su criterio no cumplan las normas descritas en el contrato; literal g) verificar la correcta ejecución y cumplimiento del contrato pág. 7/22;

**Actividades generales de los supervisores y/o interventores**, literal d) Advertir a la Entidad y al ordenador del gasto oportunamente los riesgos que puede afectar la eficacia del contrato, así como adoptar las medidas para mitigarlos, conforme a la etapa de identificación de riesgos dado en los documentos del proceso; literal g) Aprobar o rechazar oportuna y justificadamente el recibo del objeto contractual pág. 9/22;

**Funciones u obligaciones del interventor y/o supervisor**, literal c) verificar el cumplimiento de las normas aplicables; literal i) inspección y control en la calidad de los materiales, j) control en forma permanente, k) Control de la calidad de la obra, bien o servicio recibido (inspección final), pág. 10/22.

**Manual de Contratación de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y se fijan las directrices para el ejercicio y desempeño de la interventoría y supervisión de la UNGRD.**

(...) El contratista es un colaborador de la Administración. Un segundo principio o regla guía de la actividad contractual del Estado lo encontramos en el hecho que conforme acaba de indicarse, el artículo 3° de la precitada Ley 80 de 1993 dispone que el contratista es un colaborador de la administración en la consecución de los fines anteriormente indicados. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional en sentencia C-563 de 1998 indicó que:

"Los contratistas, como sujetos particulares, no pierden su calidad de tales porque su vinculación jurídica a la entidad estatal no les confiere una investidura pública, pues si bien por el contrato reciben el encargo de realizar una actividad o prestación de interés o utilidad pública, con autonomía y cierta libertad operativa frente al

organismo contratante, ello no conlleva de suyo el ejercicio de una función pública. Lo anterior es evidente, si se observa que el propósito de la entidad estatal no es el de transferir funciones públicas a los contratistas, las cuales conserva, sino la de conseguir la ejecución práctica del objeto contractual, en aras de realizar materialmente los cometidos públicos a ella asignados.

(...)"

### **Integración de la normatividad contractual del Estado con las disposiciones civiles y comerciales.**

En relación con este aspecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-892 de 2001, asimismo abordó los principios integradores del régimen jurídico de los contratos estatales, a saber: la autonomía de la voluntad; prevalencia del interés general; reciprocidad de prestaciones, y buena fe.

1. **El principio de la autonomía de voluntad**, en virtud del cual la Administración pública está en capacidad de celebrar todos los contratos que resulten necesarios para satisfacer los intereses de la comunidad;
2. **El principio de la prevalencia del interés público**, que le reconoce a la Administración una prerrogativa especial para ajustar el objeto del contrato a las necesidades variables de la comunidad;
3. **El principio de la reciprocidad de prestaciones**, según el cual, lo importante y relevante en el régimen de contratación es la equivalencia real y objetiva entre los derechos y obligaciones que surgen de la relación contractual, y no la mera equivalencia formal y subjetiva con la que se llega a la simple satisfacción de los intereses individuales considerados por las partes cuando se formalizó el contrato: y, finalmente.
4. El principio de la buena fe, **que obliga a la Administración Pública y a los particulares** contratistas, a tener en cuenta las exigencias éticas que emergen de la mutua confianza en el proceso de celebración, ejecución y liquidación de los contratos..."

**Sentencia C-300/2012, Corte Constitucional, Bogotá D.C., veinticinco (25) de Abril de dos mil doce 2012; M.P. JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.**

La Corte Constitucional Colombiana ha expresado lo siguiente:

El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar

debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos.

### **Criterios directamente relacionados con cada contrato objeto de revisión (Minutas)**

**TABLA Nro. 1. CONTRATOS DE ESTUDIOS Y DISEÑOS SUSCRITOS POR CORPOAMAZONIA**

<b>Numero de Contrato</b>	<b>Objeto</b>
485- 2017	Realizar los estudios y diseños técnicos de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y del riesgo de desastres, sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca, Mocoa, en el marco del Proyecto Nro. I 06-086-001 05-02-01 007-17, en cumplimiento al Plan de Acción 2016 – 2019 “Ambiente para la Paz”.
0487- 2017	Realizar la Interventoría técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica desde su inicio hasta su liquidación al contrato de consultoría para ejecutar las actividades del proyecto “Desarrollo de estudios y diseños técnicos de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y del riesgo de desastres, sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca, Mocoa”, en el marco del Proyecto con código BPIN 20173223000002 y viabilidad Nro. I 06-086-001 05-02-01 007-17, en cumplimiento al Plan de Acción 2016 – 2019 “Ambiente para la Paz”
0450 - 2019	Realizar los estudios y diseños de obras de mitigación para los sectores medio y alto de las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y la parte alta de la Quebrada Taruca.

Fuente: Información extractada de documento suministrado por CORPOAMAZONIA, como respuesta a requerimiento efectuado por el grupo auditor.

**TABLA Nro. 2. CONTRATOS DE OBRA E INTERVENTORÍA SUSCRITOS POR LA UNGRD**

<b>Nro. Contrato de obra</b>	<b>Objeto</b>
9677-PPAL001-1025-2020	Construcción de muro 6; espolón 01; espolón 02 y Dique Azud 08, sector Río Mulato.
9677-PPAL001-980-2020	Construcción Azud 9, Azud 10 y muro #7, sector Río Mulato.
9677-PPAL001-1334-2020	Construcción Dique abierto # 01 y Dique abierto # 02 sector Río Mulato.
9677-PPAL001-988-2020	Construcción de Dique abierto # 3 y Muro # 01; Azud 05 y Muro # 02; Azud 04; Muro # 03, sector Río Mulato.
9677-PPAL001-201-2021	Construcción Azud 06; Muro # 04; Azud 07 y Muro 05; Muro 09; Azud 11; Muro 08; Muro 10; Azud 12 y obras de drenaje, sector Río Mulato.
9677-PPAL001-977-2020	Construcción estabilización Jarillón 01 en 1050 ml, sector quebrada Taruca.
9677-PPAL001-1388-2020	Obras de Estabilización y Recuperación Dique Abierto #1, Sector quebrada Taruca.
9677-PPAL001-1023-2020	Construcción Dique abierto 02 sector quebrada Taruca.
9677-PPAL001-1342-2020	Construcción Azud 3,4, 7, 8 y muro 1 Quebrada Taruca.



9677-PPAL001-639-2021	Construcción de azud 9, muro 3 río Sangoyaco; azud 5 y 6, muro 2 Quebrada Taruca.
9677-PPAL001-183-2021	Construcción obras de drenaje Taruca y Sangoyaco.
063 del 2019	Construcción muro de contención de 77.20 ml y pantalla inclinada de 457 m3 .
9677-PPAL001-1119-2020	Construcción de Azud 11; Muro 04 y Muro 05, sector Río Sangoyaco.
9677-PPAL001-1064-2020	Construcción de estabilización de Jarrillón 02; Construcción de Azud 12; Muro 06; Azud 13 y 14 y Muro 07, sector río Sangoyaco.
9677-PPAL001-311-2021	Construcción Azud 10 río Sangoyaco.
9677-PPAL001-1330-2020	Construcción Azud 15, muro 09 río Sangoyaco.
9677-PPAL001-323-2020	Construcción Azud 16 y 17, muro en gavión 10 río Sangoyaco.
9677-PPAL001-1382-2020	Construcción de Jarrillón y Espolones, sector río Mocoa.
<b>Nro. Contrato de Interventoría</b>	<b>Objeto</b>
9677-PPAL001-098-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de azud 03, azud 04, azud 07, azud 08 y muro 01 sector quebrada Taruca.
9677-PPAL001-345-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de dique abierto 01, dique abierto 02, sector quebrada Taruca.
9677-PPAL001-110-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de azud 09, muro 03, azud 05, azud 06, muro 02 y azud 10, sector quebrada Taruca.
9677-PPAL001-154-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para la ejecución de las obras de recuperación mediante la construcción de estabilización de jarillón 02, construcción de azud 11, muro 4, muro 5, azud 12, muro 06, azud 13, azud 14 y muro 07, sector río Sangoyaco.
9677-PPAL001-1365-2020	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de estabilización de jarillón 01, sector quebrada Taruca.
9677-PPAL001-743-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de obras de drenaje, sector río Sangoyaco- quebrada Taruca.
9677-PPAL001-139-2020	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de muro 6, espolón 01, espolón 02, azud 08, azud 09, azud 10 y muro 7, sector río Mulato.
9677-PPAL001-205-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de jarillón y espolones, sector río Mocoa,

	Inspección de Policía de Puerto Limón.
9677-PPAL001-141-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de dique abierto 1 y dique abierto 2, sector río Mulato.
9677-PPAL001-116-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de dique abierto 3 y muro1, azud 05 y muro 2, azud 04, muro 3, sector río Mulato.
9677-PPAL001-133-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de azud 15, muro 09, azud 16, azud 17 y muro gavión 10, sector río Sangoyaco.
9677-PPAL001-344-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de azud 06, muro 4, azud 07 y muro 5, muro 09, azud 11, muro 8 y muro 10, azud 12 y obras de drenaje, sector río Mulato.

Fuente: Información extractada de documento suministrado por la UNGRD, como respuesta a requerimiento efectuado por el grupo auditor.

#### **1.4 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

El propósito es expresar un concepto sobre la gestión fiscal y cumplimiento de las normas aplicables a los recursos destinados para las obras de mitigación de riesgos en las cuencas de los Ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la Quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa.

El valor auditado en esta actuación es de \$106.063.745.231, que corresponde al 59,44% del universo integrado por el valor de los contratos de estudios y diseños e interventoría de los mismos, suscritos por CORPOAMAZONIA y la UNGRD. Se revisaron 18 contratos de obra y 13 de interventoría para la parte media y baja de los ejes ambientales de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca de Mocoa, suscritos por la UNGRD a través del FNGRD con contratistas de diversas firmas.

Los análisis efectuados se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – FNGRD (FIDUPREVISORA S.A. como vocera y administradora del FNGRD) y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia-CORPOAMAZONIA, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Aplicativo Automatización del Proceso Auditor – APA.

Los contratos de Consultoría e Interventoría suscritos por CORPOAMAZONIA, mediante los cuales se ejecutaron los estudios y diseños, relacionados con este proyecto son:

**TABLA Nro. 3. CONTRATOS DE CONSULTORÍA E INTERVENTORÍA PARA LA EJECUCIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS**

NUMERO DE CONTRATO	OBJETO	FECHA DE INICIO	PLAZO MESES	VALOR TOTAL DEL CONTRATO	ESTADO
485- 2017	Realizar los estudios y diseños técnicos de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y del riesgo de desastres, sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca, Mocoa, en el marco del Proyecto Nro. I 06-086-001 05-02-01 007-17, en cumplimiento al Plan de Acción 2016 – 2019 “Ambiente para la Paz”.	22/02/2018	Seis (06) meses	\$1.460.090.016	terminado y liquidado
0487- 2017	Realizar la Interventoría técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica desde su inicio hasta su liquidación al contrato de consultoría para ejecutar las actividades del proyecto “Desarrollo de estudios y diseños técnicos de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y del riesgo de desastres, sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca, Mocoa”, en el marco del Proyecto con código BPIN 20173223000002 y viabilidad Nro. I 06-086-001 05-02-01 007-17, en cumplimiento al Plan de Acción 2016 – 2019 “Ambiente para la Paz”	22/02/2018	SEIS (06) meses	\$169.039.445	terminado y liquidado
0450 - 2019	Realizar los estudios y diseños de obras de mitigación para los sectores medio y alto de las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y la parte alta de la Quebrada Taruca.	13/09/2019	Cuatro (04) meses	\$1.589.212.275	terminado y liquidado

Fuente: Información extractada de documento suministrado por CORPOAMAZONIA, como respuesta a requerimiento efectuado por el grupo auditor.

Los contratos de Obra Pública e Interventoría suscritos por la UNGRD a través del FNGRD, mediante los cuales se ejecutan las obras, relacionados con el este proyecto en las partes media y baja de las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y la quebrada Taruca, son:

**TABLA Nro. 4. CONTRATOS DE OBRA E INTERVENTORÍA SUSCRITOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO**

Nro.	Nro. Contrato de obra	Objeto	Fecha Suscripción	Valor	Nro. Contrato de interventoría	Valor
1	9677-PPAL001-1025-2020	Construcción de muro 6; espolón 01; espolón 02 y Dique Azud 08, sector Río Mulato	1/10/2020	\$4.302.041.377	9677-PPAL001-139-2020	\$404.710.562
2	9677-PPAL001-980-2020	Construcción Azud 9, Azud 10 y muro #7, sector Río Mulato	16/09/2020	\$5.710.699.340		\$404.710.562
3	9677-PPAL001-1334-2020	Construcción Dique abierto # 01 y Dique abierto # 02 sector Río Mulato	13/01/2021	\$6.924.254.899	9677-PPAL001-141-2021	\$564.222.640
4	9677-PPAL001-988-2020	Construcción de Dique abierto # 3 y Muro # 01; Azud 05 y Muro # 02; Azud 04; Muro # 03, sector Río Mulato	4/09/2020	\$10.192.609.812	9677-PPAL001-116-2021	\$823.179.153
5	9677-PPAL001-201-2021	Construcción Azud 06; Muro # 04; Azud 07 y Muro 05; Muro 09; Azud 11; Muro 08; Muro 10; Azud 12 y obras de drenaje, sector Río Mulato.	24/02/2021	\$11.334.163.511	9677-PPAL001-334-2021	\$929.229.966
6	9677-PPAL001-977-2020	Construcción estabilización Jarillón 01 en 1050 ml, sector quebrada Taruca.	14/09/2020	\$30.418.456.853	9677-PPAL001-1365-2020	\$2.425.702.429
7	9677-PPAL001-1388-2020	Obras de Estabilización y Recuperación Dique Abierto #1, Sector quebrada Taruca	29/01/2021	\$6.667.715.826	9677-PPAL001-345-2021	\$536.303.878
8	9677-PPAL001-	Construcción Dique abierto	19/01/2021	\$6.319.593.302		\$508.303.365

Nro.	Nro. Contrato de obra	Objeto	Fecha Suscripción	Valor	Nro. Contrato de interventoría	Valor
	1023-2020	02 sector quebrada Taruca				
9	9677-PPAL001-1342-2020	Construcción Azud 3,4, 7, 8 y muro 1 Quebrada Taruca	28/07/2021	\$8.307.462.027	9677-PPAL001-098-2021	\$673.647.100
10	9677-PPAL001-639-2021	Construcción de azud 9, muro 3 río Sangoyaco; azud 5 y 6, muro 2 Quebrada Taruca.	23/06/2021	\$7.838.331.969	9677-PPAL001-110-2021	\$632.055.045
11	9677-PPAL001-183-2021	Construcción obras de drenaje Taruca y Sangoyaco	13/03/2021	\$4.452.771.492	9677-PPAL001-743-2021	\$363.516.745
12	063 del 2019	Construcción muro de contención de 77.20 ml y pantalla inclinada de 457 m3	15/03/2019	\$3.841.235.901	9677-PPAL001-261-2019	\$360.589.960
13	9677-PPAL001-1119-2020	Construcción de Azud 11; Muro 04 y Muro 05, sector Río Sangoyaco	19/11/2020	\$5.280.966.838		\$426.384.755
14	9677-PPAL001-1064-2020	Construcción de estabilización de Jarillón 02; Construcción de Azud 12; Muro 06; Azud 13 y 14 y Muro 07, sector río Sangoyaco	2/10/2020	\$15.407.631.114	9677-PPAL001-154-2021	\$1.244.010.656
15	9677-PPAL001-311-2021	Construcción Azud 10 río Sangoyaco	9/03/2021	\$2.723.478.287	9677-PPAL001-110-2021	\$219.807.563
16	9677-PPAL001-1330-2020	Construcción Azud 15, muro 09 río Sangoyaco	21/12/2020	\$1.938.876.092		\$157.336.269
17	9677-PPAL001-323-2020	Construcción Azud 16 y 17, muro en gavión 10 río Sangoyaco	8/03/2021	\$6.202.006.626	9677-PPAL001-133-2021	\$503.281.561

Nro.	Nro. Contrato de obra	Objeto	Fecha Suscripción	Valor	Nro. Contrato de interventoría	Valor
18	9677-PPAL001-1382-2020	Construcción de Jarillón y Espolones, sector río Mocoa	5/02/2021	\$24.574.127.979	9677-PPAL001-205-2021	\$1.962.647.743

Fuente: Información extractada de la presentación efectuada por la UNGRD en febrero 8 de 2022

### **1.5 CONCEPTO DE LA EVALUACION REALIZADA**

Como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización efectuada sobre los contratos objeto de análisis, se establece que la gestión realizada por la la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – FNGRD (FIDUPREVISORA S.A. como vocera y administradora del FNGRD) y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur del a Amazonia- CORPOAMAZONIA; presenta deficiencias consistentes en debilidades en la coordinación interinstitucional entre la UNGRD como líder, frente al sistema nacional de gestión del riesgo de desastres; baja gestión y falta de oportunidad en la fase de planeación para los estudios y diseños tanto de la parte alta como de la parte media y baja de los ejes ambientales de Mocoa; deficiente planificación del proceso precontractual para la suscripción de los contratos de obra e interventoría; debilidades y deficiencias en las actuaciones de las interventorías y la supervisión, frente a la aprobación de reprogramaciones y la exigencia del cumplimiento de cronogramas de obra; ejecución de obras en el contrato 1119-2020 que no cumplen con los estándares de calidad y cambio de ítems contratados sin la debida justificación técnica.

### **1.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS**

Resultado de la Actuación Especial de Fiscalización a los contratos anteriormente relacionados, se constituyeron diez (10) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria y dos (2) de estos, con connotación fiscal por **\$1.575.189.785,58**, todos los cuales serán objeto de traslado a las dependencias y entidades competentes.

### **1.7 PLAN DE MEJORAMIENTO**

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – FNGRD (FIDUPREVISORA S.A. como vocera y administradora del FNGRD) y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia CORPOAMAZONIA; deberán elaborar un Plan de Mejoramiento, con acciones de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado de la actuación y que

hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deben ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los 20 días hábiles siguientes al recibo de este informe.

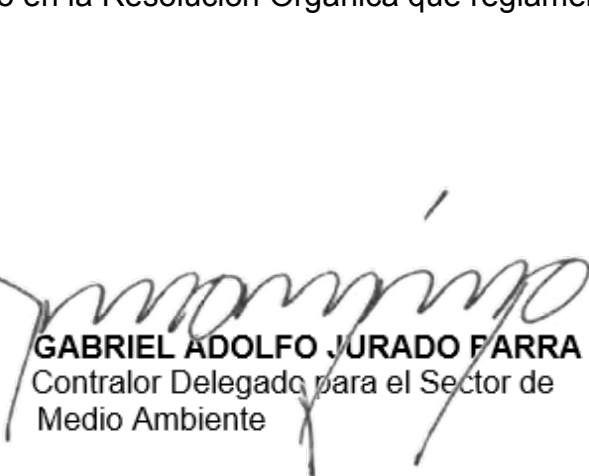
La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta actuación, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso.

Bogotá, D. C,

**LUIS  
FERNANDO  
MEJIA GÓMEZ**

Firmado digitalmente  
por LUIS FERNANDO  
MEJIA GÓMEZ  
Fecha: 2022.06.17  
18:23:12 -05'00'

**LUÍS FERNANDO MEJÍA GÓMEZ**  
Contralor Delegado para el Sector  
Infraestructura



**GABRIEL ADOLFO JURADO FARRA**  
Contralor Delegado para el Sector de  
Medio Ambiente

Aprobó: *Carolina Sánchez Bravo -Directora de Vigilancia Fiscal*

Revisó: *Juan Carlos Carrero Camacho – Supervisor Nivel Central*

Elaboró: *Equipo auditor*

## 2. HECHOS RELEVANTES ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

El proyecto que contempla la construcción de las obras de mitigación de riesgo de desastres, sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa del departamento de Putumayo, se desarrolla en el marco del Plan de Acción Específico (PAE) para la reconstrucción del municipio de Mocoa, el cual se implementa, a raíz de la emergencia que se presentó en Mocoa entre el 31 de marzo y 1 de abril de 2017, donde, por la avenida fluvio-torrencial y remoción en masa de los ríos antes mencionados y algunas de sus quebradas afluentes, se causó una avalancha que, según el reporte general 001 del 4 de abril de 2017 del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo – Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, registró 290 personas fallecidas, 332 heridas, 1.518 familias afectadas, 25 barrios afectados, 9 vías del casco urbano afectadas, una vía departamental afectada, 7 puentes destruidos, la destrucción de la subestación eléctrica, entre otras afectaciones.

Por lo tanto, el proyecto en general adquiere gran trascendencia por cuanto su ejecución integral, propende mitigar los efectos frente a una nueva y posible emergencia como la que se presentó en el 2017, teniendo en cuenta que el proyecto *“Estudios y Diseños de Ejes Ambientales como Propuesta de Planificación, Gestión Ambiental y del Riesgo de Desastres sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Quebrada Taruca”* contratado por CORPOAMAZONIA, tiene y radica su importancia *“(…) en la función multipropósito que cumplen los ejes ambientales para la ciudad, bajo los principios de desarrollo urbano sostenible, sostenibilidad ambiental, económica y social: recuperación de la ronda hídrica de los cauces, mitigación del riesgo por inundación y avenida torrencial al disminuir la vulnerabilidad de la población y la infraestructura expuesta, (…)”* tal y como lo mencionan en los considerandos de los respectivos contratos de obra e interventoría suscritos para llevar a cabo las obras de mitigación sobre los causes de los ríos mencionados.

De acuerdo con la documentación allegada por la UNGRD, el equipo auditor evidenció como fechas claves del proceso de gestión adelantada por la UNGRD para la construcción de las obras de mitigación del riesgo para los ejes ambientales de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca, se tienen las fechas de inicio de los contratos de consultoría para los estudios y diseños de la parte media y baja de los ejes ambientales, en principio, el contrato 485 de 2017 que fue el 29 diciembre de 2017 (8 meses después de la tragedia), y posteriormente, el contrato de consultoría 450 de 2019 para la parte alta de estos ejes ambientales, que se contrató el 13 de septiembre de 2019 (28 meses después de la tragedia).

Según lo observado por el equipo auditor de la CGR, los tiempos manejados para iniciar los trabajos de consultoría y la estructuración de proyectos fase precontractual y de ejecución de las obras para las partes Alta, Media y Baja de los ejes ambientales de Mocoa, no han sido razonables, pues ha llevado más de 5 años.



Con ocurrencia del inicio de la estructuración de las obras en la parte media y baja de los ejes ambientales, referente a la prioridad en la construcción de las obras, CORPOAMAZONIA le manifestó a la UNGRD que las obras debe realizarse según la jerarquía y prioridad propuestas, atendiendo la condición sistémica del conjunto de obras de mitigación, iniciando con la ejecución de las obras principales robustas (Diques 1 y 2 sector Taruca y Diques 1, 2 y 3 Sector Mulato), continuar después con las obras secundarias (azud 3 y 4) y finalmente construir las obras complementarias (Jarillón 1 y muros de estabilización directa).(Oficio DG-574 del 5 abril de 2021 dirigido por CORPOMAZONIA a la UNGRD).

Así mismo, se detectó que la implementación de primera obra de mitigación del riesgo se dio en la parte baja del río Sangoyaco, la cual se inició el 26 de junio del año 2018 y finalizó el 24 de diciembre de 2021.

El primer contrato celebrado por la UNGRD/FNGRD a través de la Fiduprevisora S.A, se dio el 15 de diciembre de 2020 (3 años 8 meses después de la tragedia en 2017), con el contrato 9677- PPAL-001-977-2020 para ejecutar un jarrillón de 1050 ML sobre la parte media de la quebrada Taruca.

A abril 1 de 2022, cinco años después de la tragedia de 2017, ninguna obra ha sido contratada e iniciado en la parte alta de las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebradas Taruca y Taruquita.

Los eventos más importantes en el desarrollo de las obras de mitigación para Mocoa, sobre los ejes ambientales de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca para la parte alta, media y baja, se resumen en la siguiente línea de tiempo.

**IMAGEN 1. LÍNEA DE TIEMPO**



Fuente: Elaboración del equipo Auditor de AEF

De otro lado, la no entrega de las obras con prioridad y celeridad, ponen en riesgo no solamente a la comunidad de Mocoa, sino también a las obras que ya se vienen ejecutando y que aún no terminan, principalmente las de la parte Baja y Media, que requieren del funcionamiento de las obras de la parte Alta para que todo el sistema hidrológico funcione con los criterios de diseño para la protección de las comunidades que habitan las cuencas hidrográficas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca, que corresponde a casi todo el territorio de Mocoa.

### **3. CONCLUSIÓN SOBRE LA VERIFICACIÓN EFECTUADA A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS OBRAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO Y MITIGACIÓN DE MOCOA**

Como resultado de la evaluación realizada y en atención a los hallazgos establecidos, se tienen como conclusiones las siguientes:

- La fase de estudios y diseños para disminuir y mitigar el riesgo en Mocoa, fue dividida y no se hizo al tiempo sobre los ejes ambientales de la zona de impacto; primero se inició, en diciembre de 2017, en el sector de la parte media y baja y dos años después de la tragedia (año 2019) sobre las cuencas hidrográficas de los ejes ambientales involucrados en los eventos hidrológicos que amenazan a Mocoa. Estos dos momentos fueron: el Contrato Nro. 485 de 2017 para la primera consultoría que se enfocó en las obras de la parte media y baja de los ejes ambientales río Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca, mientras que el contrato de consultoría Nro. 450 de 2019 se enfocó hacia los diseños de la parte alta de los ejes ambientales en las microcuencas del río Mulato, la quebrada Taruca y Taruquita. Esta situación generó, en primer lugar, demoras en la estructuración de los procesos precontractuales y contractuales, y, en segundo lugar, que las obras que se vienen construyendo en la parte baja y media, queden expuestas y vulnerables a los efectos hidrológicos en la zona.
- Cinco años después de la tragedia, no se ha contratado e iniciado obras en la parte Alta de los ejes ambientales Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca; solo hasta enero de 2022, la Unidad inició el proceso de estructuración de contratos para la parte Alta de las cuencas del río Mulato, quebradas Taruca y Taruquita.
- La contratación de las obras identificadas para disminuir y mitigar el riesgo en Mocoa, solo inició a partir del año 2020, con base en los estudios y diseños resultantes del contrato de consultoría Nro. 485 de 2017, a partir de los cuales, la UNGRD designada como ejecutor de las obras de mitigación del riesgo para Mocoa, estructuró y contrató 56 obras para la parte media y baja de los ejes ambientales descritos, repartidas en 18 contratos de obra y 13 de interventoría. En este sentido, se tiene que luego de 3 años de ocurrida la tragedia, la UNGRD inició el proceso de estructuración para la contratación de obras con sus respectivas interventorías, y, transcurridos 5 años después de la tragedia del 1 de abril de 2017, ninguna obra ha sido entregada.
- Se presentaron debilidades en la priorización y estructuración de los procesos precontractuales, teniendo en cuenta que, se evidenciaron demoras y tiempos considerables por parte de la UNGRD y el FNGRD, para llevar a cabo los procesos que derivaron en la suscripción de los contratos de obra y más aún para los contratos de interventoría, ya que los procesos de estos últimos iniciaron

mucho después, situación que conllevó a demoras en el inicio de las obras (Suscripción de las Actas de Inicio de los Contratos).

- Deficiencia en la planeación y planificación de los grupos o contratos a suscribir para las obras sobre la quebrada Taruca, por cuanto, en los contratos Nros. 9677-PPAL001-1388-2020, 9677-PPAL001-1023-2020 y 9677-PPAL001-1342-2020, contemplan obras que se interceptan y afectan el desarrollo del Jarillón Nro. 1 ejecutado bajo el contrato Nro. 9677-PPAL001-977-2020, lo cual ha generado la suspensión de dicho contrato por un término inicial de cuatro (4) meses entre el 24 de diciembre de 2021 al 23 de abril de 2022. Cabe resaltar que, de acuerdo con lo mencionado por la UNGRD en las presentaciones efectuadas a la CGR, esta es una de las obras de mayor relevancia y por tal motivo se inició el 15 de diciembre de 2020.
- Se evidenciaron debilidades y deficiencias en las actuaciones de las interventorías y la supervisión efectuada por la UNGRD, en la medida que no se adelantaron las acciones oportunas y efectivas para conminar a los contratistas a cumplir con las reprogramaciones realizadas a los cronogramas iniciales presentados por los contratistas y aprobados por las interventorías.
- El equipo Auditor detectó una actividad antieconómica por obras que no cumplen los estándares de calidad del contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020 para la construcción del Azud 11, en una cuantía de \$583.767.279,15; y cambio en especificación de materiales para los muros # 4 y muro # 5 en la malla colchogavión y lámina anti-desgastaste, en el sector del río Sangoyaco, en una cuantía de \$991.422.506,43; en atención que dichas obras fueron recibidas, facturadas y pagadas en acta parcial de recibo de obra Nro. 001 de fecha 19/11/2021. Esta actividad antieconómica genera un daño al patrimonio público en un monto de \$1.575.389.785,58.

#### 4. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

En la Actuación Especial de Fiscalización - AEF intersectorial a las obras mitigación para la reconstrucción de Mocoa, en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa, se desarrollaron los objetivos y procedimientos de auditoría, producto de lo cual se obtuvieron los siguientes resultados:

##### 4.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

###### 4.1.1. OBJETIVO ESPECÍFICO 1.

Analizar y evaluar las fases de estructuración, precontractual, contractual y post-contractual de los contratos de obra para realizar las obras de mitigación de riesgos en las cuencas de los Ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la Quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa, para establecer si se ajustaron al marco legal aplicable en todas las áreas (legal, social, ambiental, financiera y técnica) y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas.

Durante la evaluación a las fases de estructuración, precontractual, contractual y post-contractual de los contratos de obra detectaron los siguientes hallazgos:

**Hallazgo Nro. 1. Conformación y estructuración de los grupos de intervención, (Contratos de Obra) para la construcción de las obras mitigación en la cuenca de la quebrada Taruca. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

*Inadecuada estructuración y conformación de los grupos de intervención de las obras a ejecutar sobre la cuenca de la quebrada Taruca, por cuanto la construcción del Jarillón Nro. 1, se encuentra afectada por cuatro (4) intervenciones u obras más, que se desarrollan a través de tres (3) contratos distintos, suscritos e iniciados en fechas diferentes, como se aprecia en la siguiente tabla:*

**TABLA Nro. 5. TIEMPOS DE SUSCRIPCIÓN E INICIO DE LOS CONTRATOS NOS. 9677-PPAL001-1388-2020, 9677-PPAL001-1023-2020 Y 9677-PPAL001-1342-2020**

Nro. Contrato de obra	Objeto	Plazo	Fecha de Perfeccionamiento y suscripción	Fecha Aprobación Garantías	Fecha de Inicio – Actas de Inicio.	Demora en el inicio en días calendario
9677-PPAL001-1388-2020	Obras de Estabilización y Recuperación Dique Abierto #1, Sector quebrada Taruca	18 meses	29/01/2021	17/02/2021	12/03/2021	42
9677-PPAL001-1023-2020	Construcción Dique abierto 02 sector quebrada Taruca	18 meses	19/01/2021	19/01/2021	12/03/2021	52
9677-PPAL001-1342-2020	Construcción Azud 3,4, 7, 8 y muro 1 Quebrada Taruca	18 meses	28/07/2021	17/08/2021	11/11/2021	106

Fuente: Elaborado por el auditor de la CGR con base en la documentación suministrada por la UNGRD

**Criterios:** Se contempla los siguientes:

*Constitución Política de Colombia de 1991:*

**Artículo 209:** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

**Ley 489 de 1998:** *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 3.-** *Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen (...).*

**Ley 80 de 1993:** *Estatuto de la administración pública, se enmarcan las normas generales para la supervisión de los contratos estatales.*

**Artículo 23.** *De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.*

**Numeral 12 del artículo 25** *“... Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia.*

**Artículo 26.** *Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:*

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

(...) 8°. *Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”*

**Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único (Vigente hasta 29 de marzo de 2022)**

**Artículo 34. DEBERES.** *Son deberes de todo servidor público:*

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

**Ley 1523 de 2012:** Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

**Artículo 3°.** Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

(...) **Principio de gradualidad:** La gestión del riesgo se despliega de manera continua, mediante procesos secuenciales en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente. Dicha gestión continuada estará regida por los principios de gestión pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución y debe entenderse a la luz del desarrollo político, histórico y socioeconómico de la sociedad que se beneficia.

(...) **Artículo 61.** Plan de acción específico para la recuperación. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.

**Artículo 66.** Medidas especiales de contratación. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

**Parágrafo.** Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

*Concepto de la Agencia Nacional de Contratación Pública.*

*La suscripción y el perfeccionamiento de un contrato estatal hacen referencia al acuerdo de voluntades al que llegan las partes, el cual se eleva por escrito. Por su parte, la legalización del contrato es un término que no contempla la normativa del Sistema de Compra Pública y que en la práctica se utiliza para referirse a todos los requisitos que deben cumplir las partes del contrato antes de iniciar su ejecución.*

*Antes del inicio del contrato, deben cumplirse los siguientes requisitos: (i) La aprobación de la garantía cuando el contrato la requiera; (ii) La existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras, y (iii) La acreditación de que el contratista se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, en los términos que establezca la normativa.*

*La Corte Constitucional Colombiana lo ha expresado en la Sentencia C-300/2012, de la siguiente manera:*

*El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos.*

### **Situación Detectada.**

El proyecto “Construcción de obras de reducción y mitigación del riesgo en marco del Plan de Acción Específico – PAE – para la reconstrucción del municipio de Mocoa”, comprende la ejecución de 56 obras, las cuales se consolidaron en 17 grupos de intervención, de acuerdo con sus condiciones constructivas, logísticas y de proximidad, según se expresa en los documentos de justificación de cada uno de los contratos de obra e interventoría y en las minutas de estos.

No obstante, se observa que la intervención u obra correspondiente al Jarillón Nro. 1 en el sector de la quebrada Taruca, (contrato Nro. 9677-PPAL001-977-2020), cuya longitud es de 1.050 ML, está afectada o interferida por cuatro intervenciones u obras más que son:

- a. Construcción dique abierto Nro. 1 a ejecutarse bajo el contrato Nro. 9677-PPAL001-1388-2020.
- b. Construcción dique abierto Nro. 2 a construirse bajo el contrato Nro. 9677-PPAL001-1023-2020.
- c. Construcción de diques tipo azud Nos. 3 y 4 a ejecutarse bajo el contrato Nro. 9677-PPAL001-1342-2020.

Por lo tanto, a estas cinco (5) intervenciones mencionadas, no se les aplicó en



debida forma los parámetros y condiciones descritos en la justificación para cada contrato y su minuta correspondiente, *“Las 56 obras se consolidaron en 17 en grupos de intervención, de acuerdo a sus condiciones constructivas, logísticas y de proximidad”* ya que se suscribieron cuatro (4) contratos diferentes para la ejecución de dichas obras a pesar de que para ejecutar completamente el Jarillón Nro. 1, se requería de la ejecución de las otras cuatro (4) obras.

Tal y como se deduce del análisis de la Tabla Nro. 5 antes relacionada, el acta de inicio de los contratos Nos. 9677-PPAL001-1388-2020 y 9677-PPAL001-1023-2020, mediante los cuales se construyen los diques Nros. 1 y 2, se dio casi tres meses después de que iniciara el contrato del Jarillón 1; y el contrato Nro. 9677-PPAL001-1342-2020, mediante el cual se construirán los azudes Nros. 3 y 4 se inició más de 11 meses después, conllevando especialmente este contrato a demoras en la culminación del Jarillón 1, dado que a la fecha de la visita de la CGR (28 de marzo al 1 de abril de 2022), prácticamente estos azudes estaban sin iniciar y el contrato 9677-PPAL001-1342-2020, contaba a dicha fecha, con 4 meses y 20 días del plazo pactado el cual es de 18 meses.

Situación originada por deficiencias en la planificación, conformación y consolidación de los grupos de contratación, conforme los criterios como condiciones constructivas, logística y proximidad y especialmente en cuanto al desarrollo contractual de forma concurrente a partir de la suscripción e inicio de los diferentes contratos, (grupos de intervención) por parte de CORPOAMAZONIA y falta de coordinación entre dicha entidad y la UNGRD y el FNRD, para lograr que esos 4 grupos o contratos se suscribieran simultáneamente e iniciaran cronológicamente, procurando sincronización de las actividades constructivas en los sitios donde se interfieren y se afectan mutuamente las intervenciones relacionadas en los literales a), b) y c) antes mencionados, con el Jarillón Nro. 1.

Lo que origina descoordinación entre los diferentes contratistas que ha conllevado a la suspensión del contrato Nro. 9677-PPAL001-977-2020 y por ende a una aprobación de la suspensión por cuatro (4) meses de dicho contrato a partir del 24 de diciembre de 2021, lo que puede generar controversias y mayores tiempos de ejecución tanto del contrato de obra como de interventoría y por ende mayores costos de los inicialmente previstos y contemplados contractualmente.

Es importante señalar que la suspensión, es debido a que el contratista del Jarillón 1, no puede seguir avanzando en la medida que las cuatro (4) intervenciones que interceptan al Jarillón 1, no han avanzado de manera sincrónica, impidiendo que se continúe con la construcción del mismo.

Por lo tanto, lo expuesto se constituye en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la transgresión del Artículo 209 de la CP de Colombia, (principios de eficacia, economía y celeridad), Artículo 3º de la Ley 489 de 1998 y

los artículos 23, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993 y numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### Respuesta de la UNGRD

*“El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD, contrata las obras en 4 grupos teniendo la precaución de realizar en primera instancia el Jarillón Nro. 01 cuya ejecución se pactó en 18 meses, para que tenga la capacidad de prevenir y controlar el flujo de detritos en caso de ocurrir una avenida torrencial de iguales características y teniendo en cuenta los volúmenes de este Jarillón y las alturas que debía alcanzar; en segunda instancia se contrata los Diques abiertos Nro. 1 y Nro. 2 correspondientes a los contratos 9677-PPAL001-1388-2020 y 9677-PPAL001-1023-2020, respectivamente, iniciando 3 meses después, tiempo prudencial para que el Jarillón ya hubiese alcanzado porcentaje de terminado de núcleo, en tercera instancia se contrata diques de azud 3 y 4 identificado con número de contrato Nro. 9677-PPAL001-1342-2020 el cual por circunstancias no imputables al FNGRD este solo pudo iniciar en el mes de Noviembre de 2021.*

*Es así como se logra evidenciar que la planificación estaba adecuada a las circunstancias en tiempo de procesos de contratación, (SIC) sin embargo el Contratista del Jarillón 1 decide entregar en un mínimo lapso de tiempo gran parte de la obra, dejando de lado el hecho de que solo puede terminar cuando los diques abierto y diques de azud terminen las obra correspondientes a la orilla izquierda tal como se ha desarrollado hasta el momento y por lo cual el contratista del Jarillón se vio obligado a suspender actividades sin que la UNGRD y/o el FNGRD deban hacer algún reconocimiento económico por tal escenario.*

*Ahora bien, en cuanto el contrato de obra 9677-PPAL001-1342-2020 éste padece demoras en su trayectoria precontractual tal y como se vislumbra a continuación:*

ACTIVIDAD PRECONTRACTUAL	FECHA	TIEMPO TRANSCURRIDO (días)
Invitación a contratar	15/10/2020	114
Solicitud de elaboración de contrato a la FIDUPREVISORA S.A. RADICADO 2020EE09872	25/11/2020	
Remisión por parte de la FIDUPREVISORA el contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1342-2020 para revisión por parte del futuro contratista y la obtención de firmas	4/02/2021	
CONSORCIO AZUD MOCOA 520 remite contrato firmado	6/02/2021	24
FIDUPREVISORA solicita a CONSORCIO AZUD MOCOA 520 las garantías para estudio y perfeccionamiento	8/02/2021	
FIDUPREVISORA reitera la solicitud a CONSORCIO AZUD MOCOA 520 de las garantías para estudio y perfeccionamiento	4/03/2021	
Solicitud de Cesión de participación por parte de Consorcio Azud Mocoa 520	12/04/2021	22
FNGRD solicita al CONSORCIO AZUD MOCOA 520 los documentos para la verificación jurídica técnica y financiera del nuevo integrante del consorcio.	20/04/2021	
FNGRD reitera solicitud al CONSORCIO AZUD MOCOA 520 los documentos para la verificación jurídica técnica y financiera del nuevo integrante del consorcio.	29/04/2021	
CONSORCIO AZUD MOCOA 520 remite los documentos requeridos para la verificación técnica, jurídica y financiera.	4/05/2021	7
Previa verificación técnica, jurídica y financiera, el FNGRD notifica a FIDUPREVISORA el cambio de integrante del consorcio por la cesión de participación.	11/05/2021	

FIDUPREVISORA remite contrato ajustado para revisión y firmas	24/05/2021	13
CONSORCIO AZUD MOCOA 520 contratista remite Fianzas a Fiduprevisora	4/08/2021	62
FIDUPREVISORA observa las FIANZAS aportadas por CONSORCIO AZUD MOCOA 520	11/08/2021	
CONSORCIO AZUD MOCOA 520 remite Fianzas a ajustadas	17/08/2021	
FIDUPREVISORA observa por segunda vez las FIANZAS aportadas por CONSORCIO AZUD MOCOA 520	23/08/2021	
CONSORCIO AZUD MOCOA 520 remite nuevamente las Fianzas ajustadas	24/08/2021	
FIDUPREVISORA observa por tercera vez las FIANZAS aportadas por CONSORCIO AZUD MOCOA 520	6/09/2021	
CONSORCIO AZUD MOCOA 520 remite nuevamente las Fianzas ajustadas	6/09/2021	
FIDUPREVISORA observa por cuarta vez las FIANZAS aportadas por CONSORCIO AZUD MOCOA 520	7/09/2021	
FIDUPREVISORA reitera observación cuarta solicitando subsanar las FIANZAS aportadas por CONSORCIO AZUD MOCOA 520	16/09/2021	
CONSORCIO AZUD MOCOA 520 remite las Fianzas ajustadas	5/10/2021	
FIDUPREVISORA remite PERFECCIONAMIENTO Y LEGALIZACIÓN contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1342-2020	13/10/2021	
Suscripción del acta de inicio	11/11/2021	29

Fuente: Traído de la respuesta de la UNGRD

Así las cosas, se visualiza un aumento de tiempo por circunstancias no imputables al FNGRD, las cuales indujeron a que el término precontractual se extendiera. Es así, como queda demostrado que no existe una violación al principio de planeación, eficacia, celeridad ni economía por parte del FNGRD”.

### **Análisis de la respuesta.**

Revisada la respuesta para la cual no se anexan soportes, justifican en cuestiones ajenas al FNGRD, las demoras en la suscripción de actas de inicio de los contratos que tienen obras que interceptan el Jarillón Nro. 1.

Lo anterior, no desvirtúa lo observado dado que evidentemente, hubo retrasos en la suscripción de los contratos que desarrollarían las obras que interceptan el Jarillón 1 y no se aplicó los parámetros trazados tanto en la justificación de la contratación como en los mismos contratos, en el entendido que los grupos de contratación se conformarían de acuerdo con “sus condiciones constructivas, logísticas y de proximidad.”

Así las cosas, se configura este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto no se cumplió con lo sugerido en los documentos de justificación de la contratación en el sentido de que los grupos o contratos a suscribir, deberían conformarse de acuerdo a las “... condiciones constructivas, logísticas y de proximidad.”, ratificando la presunta omisión de parámetros que la misma Unidad había previsto en sus documentos previos a la contratación.

**Hallazgo Nro. 2. Fechas de suscripción e inicio de los contratos de obra e interventoría suscritos por la FIDUPREVISORA S.A. (Vocera y Administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres) para la construcción de las obras de mitigación en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

*Se evidenció que, entre la suscripción de los contratos de obra e interventoría y las actas de inicio de estos, transcurrieron periodos de tiempo largos, que van desde 38 a 298 días calendario, en 16 contratos de obra y 4 de interventoría. Tal situación se dio debido a la demora en el proceso precontractual, adelantado para la suscripción de los contratos de interventoría, lo que ocasionó que éstos se suscribieran e iniciaran bastante tiempo después de haberse firmado los contratos de obra, generando el inicio tardío de las intervenciones contratadas.*

**Criterios:** Se contempla los siguientes:

*Constitución Política de Colombia de 1991:*

**Artículo 209:** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

**Ley 489 de 1998:** *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 3.- Principios de la función administrativa.** *La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen (...)*

**Ley 80 de 1993:** *Estatuto de la administración pública, se enmarcan las normas generales para la supervisión de los contratos estatales.*

**Artículo 23.** *De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.*

**Numeral 12 del artículo 25** “... Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia.

**Artículo 26.** Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

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

(...) 8°. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”

**Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único (Vigente hasta 29 de marzo de 2022)**

**Artículo 34. DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

**Ley 1523 de 2012:** Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

**Artículo 3°.** Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

(...)

10. **Principio de gradualidad:** La gestión del riesgo se despliega de manera continua, mediante procesos secuenciales en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente. Dicha gestión continuada estará regida por los principios de gestión pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución y debe entenderse a la luz del desarrollo político, histórico y socioeconómico de la sociedad que se beneficia.

(...)

**Artículo 61.** Plan de acción específico para la recuperación. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.

**Artículo 66.** *Medidas especiales de contratación. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.*

**Parágrafo.** *Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.*

*Concepto de la Agencia Nacional de Contratación Pública.*

*La suscripción y el perfeccionamiento de un contrato estatal hacen referencia al acuerdo de voluntades al que llegan las partes, el cual se eleva por escrito. Por su parte, la legalización del contrato es un término que no contempla la normativa del Sistema de Compra Pública y que en la práctica se utiliza para referirse a todos los requisitos que deben cumplir las partes del contrato antes de iniciar su ejecución.*

*Antes del inicio del contrato, deben cumplirse los siguientes requisitos: (i) La aprobación de la garantía cuando el contrato la requiera; (ii) La existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras, y (iii) La acreditación de que el contratista se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, en los términos que establezca la normativa.*

### **Situación Detectada.**

Evaluadas las fechas de perfeccionamiento (suscripción) de 17 contratos de obra y 12 de interventoría y las fechas de aprobación de pólizas e inicio de mismos, se pudo evidenciar que existen periodos extensos de tiempo entre la suscripción de los contratos y el inicio de estos, como se detalla en la tabla Nro. 6 “Fechas relevantes de 16 contratos de obra y 4 de interventoría”; tiempos que van desde 38 a 298 días calendario, en los casos más significativos, es decir, en 16 contratos de obra y 4 de interventoría, los cuales se encuentran señalados con un “\*”

Es importante señalar, que el proceso de invitación a los posibles oferentes para ejecutar las obras, se empezó a llevar a cabo desde inicios de junio de 2020, es decir, que entre el inicio del proceso de invitación y el último contrato (decimoséptimo) suscrito transcurrieron casi 14 meses. De igual forma, el proceso

de invitación a los posibles oferentes a realizar interventoría, se llevó a cabo entre inicios de septiembre de 2020 y el 5 de marzo de 2021, fecha en la cual se suscribió el último contrato (decimotercero) de interventoría, es decir, transcurrieron aproximadamente seis (6) meses.

**TABLA Nro. 6. FECHAS RELEVANTES DE 16 CONTRATOS DE OBRA Y 4 DE INTERVENTORÍA**

Nro. Contrato de obra	Objeto	Plazo	Fecha de Perfeccionamiento y suscripción	Fecha Aprobación Garantías	Fecha de Inicio – Actas de Inicio.	Demora en el inicio en días calendario
* 9677-PPAL001-1025-2020	Construcción de muro 6; espolón 01; espolón 02 y Dique Azud 08, sector Río Mulato	14 meses	1/10/2020	9/10/2020	12/02/2021	134
* 9677-PPAL001-980-2020	Construcción Azud 9, Azud 10 y muro #7, sector Río Mulato	14 meses	16/09/2020	30/09/2020	12/02/2021	149
9677-PPAL001-139-2020	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de muro 6, espolón 01, espolón 02, azud 08, azud 09, azud 10 y muro 7, sector río Mulato.	14 meses	5/02/2021	5/02/2021	12/02/2021	7
* 9677-PPAL001-1334-2020	Construcción Dique abierto # 01 y Dique abierto # 02 sector Río Mulato	18 meses	13/01/2021	18/01/2021	8/03/2021	54
9677-PPAL001-141-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de dique abierto 1 y dique abierto 2, sector río Mulato.	18 meses	5/02/2021	5/02/2021	8/03/2021	31
* 9677-PPAL001-988-2020	Construcción de Dique abierto # 3 y Muro # 01; Azud 05 y Muro # 02; Azud 04; Muro # 03, sector Río Mulato	16 meses	4/09/2020	13/11/2020	9/03/2021	186
9677-PPAL001-116-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de dique abierto 3 y muro1, azud 05 y muro 2, azud 04, muro 3, sector río Mulato.	16 meses	15/02/2021	8/03/2021	9/03/2021	22
9677-PPAL001-201-2021	Construcción Azud 06; Muro # 04; Azud 07 y Muro 05; Muro 09; Azud 11; Muro 08; Muro 10; Azud 12 y obras de drenaje, sector Río Mulato.	18 meses	24/02/2021	5/03/2021	9/03/2021	13
9677-	Realizar la interventoría	18	5/3/2021	8/3/2021	9/3/2021	4

Nro. Contrato de obra	Objeto	Plazo	Fecha de Perfeccionamiento y suscripción	Fecha Aprobación Garantías	Fecha de Inicio – Actas de Inicio.	Demora en el inicio en días calendario
PPAL001-344-2021	técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de azud 06, muro 4, azud 07 y muro 5, muro 09, azud 11, muro 8 y muro 10, azud 12 y obras de drenaje, sector río Mulato.	meses				
* 9677-PPAL001-977-2020	Construcción estabilización Jarillón 01 en 1050 ml, sector quebrada Taruca.	18 meses	14/09/2020	14/09/2020	15/12/2020	92
9677-PPAL001-1365-2020	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de estabilización de Jarillón 01, sector quebrada Taruca.	18 meses	11/12/2020	15/12/2020	15/12/2020	4
* 9677-PPAL001-1388-2020	Obras de Estabilización y Recuperación Dique Abierto #1, Sector quebrada Taruca	18 meses	29/01/2021	17/02/2021	12/03/2021	42
* 9677-PPAL001-1023-2020	Construcción Dique abierto 02 sector quebrada Taruca	18 meses	19/01/2021	19/01/2021	12/03/2021	52
9677-PPAL001-345-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de dique abierto 01, dique abierto 02, sector quebrada Taruca.	18 meses	2/3/2021	4/03/2021	12/03/2021	10
* 9677-PPAL001-1342-2020	Construcción Azud 3,4, 7, 8 y muro 1 Quebrada Taruca	18 meses	28/07/2021	17/08/2021	11/11/2021	106
* 9677-PPAL001-098-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de azud 03, azud 04, azud 07, azud 08 y muro 01 sector quebrada Taruca.	18 meses	17/02/2021	18/03/2021	11/11/2021	267
* 9677-PPAL001-639-2021	Construcción de azud 9, muro 3 río Sangoyaco; azud 5 y 6, muro 2 Quebrada Taruca.	18 meses	16/06/2021	23/06/2021	26/08/2021	71
* 9677-PPAL001-311-2021	Construcción Azud 10 río Sangoyaco	18 meses	9/03/2021	9/03/2021	3/05/2021	55
* 9677-	Realizar la interventoría	18	9/02/2021	9/02/2021	3/05/2021	83



Nro. Contrato de obra	Objeto	Plazo	Fecha de Perfeccionamiento y suscripción	Fecha Aprobación Garantías	Fecha de Inicio – Actas de Inicio.	Demora en el inicio en días calendario
PPAL001-110-2021	técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de azud 09, muro 03, azud 05, azud 06, muro 02 y azud 10, sector quebrada Taruca.	meses				
* 9677-PPAL001-183-2021	Construcción obras de drenaje Taruca y Sangoyaco	12 meses	No fue aportado el Contrato	No fueron aportadas las pólizas	5/01/2022	298
9677-PPAL001-743-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de obras de drenaje, sector río Sangoyaco- quebrada Taruca.	12 meses	No fue aportado el Contrato	No fueron aportadas las pólizas	-	-
* 9677-PPAL001-1119-2020	Construcción de Azud 11; Muro 04 y Muro 05, sector Río Sangoyaco	18 meses	19/11/2020	24/11/2020	16/03/2021	117
* 9677-PPAL001-1064-2020	Construcción de estabilización de Jarillón 02; Construcción de Azud 12; Muro 06; Azud 13 y 14 y Muro 07, sector río Sangoyaco	18 meses	Sin Fecha	Sin Pólizas y aprobación de las mismas	16/03/2021	165
9677-PPAL001-154-2021	Interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para la ejecución de las obras de recuperación mediante la construcción de estabilización de Jarillón 02, construcción de azud 11, muro 4, muro 5, azud 12, muro 06, azud 13, azud 14 y muro 07, sector río Sangoyaco.	18 meses	2/03/2021	3/03/2021	16/03/2021	14
* 9677-PPAL001-1330-2020	Construcción Azud 15, muro 09 río Sangoyaco	18 meses	21/12/2020	8/03/2021	15/04/2021	115
* 9677-PPAL001-323-2020	Construcción Azud 16 y 17, muro en gavión 10 río Sangoyaco	18 meses	8/03/2021	11/03/2021	15/04/2021	38
* 9677-PPAL001-133-2021	Interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de azud 15, muro 09, azud 16, azud 17 y muro gavión 10, sector río Sangoyaco.	18 meses	12/02/2021	12/02/2021	15/04/2021	62

Nro. Contrato de obra	Objeto	Plazo	Fecha de Perfeccionamiento y suscripción	Fecha Aprobación Garantías	Fecha de Inicio – Actas de Inicio.	Demora en el inicio en días calendario
* 9677-PPAL001-1382-2020	Construcción de Jarillón y Espolones, sector río Mocoa	18 meses	5/02/2021	9/02/2021	28/04/2021	82
* 9677-PPAL001-205-2021	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para ejecutar las obras de recuperación mediante la construcción de Jarillón y espolones, sector río Mocoa, inspección de policía de Puerto Limón.	18 meses	25/02/2021	3/03/2021	28/04/2021	62

Fuente: Elaborado por el equipo auditor de la CGR con base en la documentación suministrada por la UNGRD

A continuación, se relacionan y describen los casos particulares que dan cuenta de dichas diferencias de tiempo entre suscripción de los contratos e inicio de los mismos.

- Como se puede apreciar, el contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-139-2020, se suscribió 127 días después del contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1025-2020 y 142 días después del contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-980-2020, por lo tanto, las actas de inicio de estos contratos de obra se suscribieron con una demora de 134 y 149 días después de su perfeccionamiento y suscripción; esto dado que no se podía iniciar los contratos de obra sin que se contara con la respectiva interventoría.

Así mismo, se pueden mostrar otros casos similares como son:

- Los contratos de obra Nros. 9677-PPAL001-1119-2020 y 9677-PPAL001-1064-2020 los cuales sus actas de inicio se dieron 117 y 165 días después de su suscripción, dado que el contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-154-2021, se suscribió 103 y 151 días después de haberse suscritos los contratos de obra respectivamente.
- El contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-988-2020 cuyo inicio se dio 186 días después de su suscripción; el de la interventoría, contrato Nro. 9677-PPAL001-116-2021 se suscribió 164 días después de haberse suscrito el de obra.
- El contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-977-2020 cuyo inicio se dio 92 días después de su suscripción; el de la interventoría, contrato Nro. 9677-PPAL001-1365-2020 se suscribió 88 días después de haberse suscrito el de obra.
- Los contratos de obra Nos. 9677-PPAL001-1388-2020 y 9677-PPAL001-1023-2020 los cuales sus actas de inicio se dieron 42 y 52 días después de su suscripción, dado que el contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-

345-2021, se suscribió 32 y 42 días después de haberse suscritos los contratos de obra.

- También se resalta el caso de los contratos de obra Nros. 9677-PPAL001-311-2021 y 9677-PPAL001-639-2021, entre los cuales se observa una diferencia entre la suscripción del uno frente al otro de 99 días y las diferencias de 28 y 127 días respectivamente entre la suscripción del contrato Nro. 9677-PPAL001-110-2021, mediante el cual se realizaría la interventoría a los dos contratos de obra mencionados, conllevando a una demora en el inicio de los contratos de obra e interventoría antes mencionados de 55, 71 y 83 días en el inicio de los contratos respecto a la suscripción de cada uno de estos.
- Por otra parte, se observa que el contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1330-2020, se suscribió el 21/12/2020 y el contrato de la interventoría Nro. 9677-PPAL001-133-2021 se suscribió el 12/02/2021, 53 días después, sin embargo, el contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-323-2020 se suscribió el 08/03/2021, contrato que también estaría bajo la interventoría del contrato antes mencionado, conllevando a una demora en la suscripción de las actas de inicio de los tres contratos respecto de su suscripción, así: 115 días del contrato Nro. 9677-PPAL001-1330-2020, 38 días del contrato Nro. Nro. 9677-PPAL001-323-2020 y 62 días del contrato Nro. 9677-PPAL001-133-2021.
- Igualmente, se observa que a pesar de que entre la suscripción del contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1382-2020 y el contrato de la interventoría Nro. 9677-PPAL001-205-2021 solo hay 20 días, se demoraron en suscribir las actas de inicio de estos dos contratos, 82 y 62 días respectivamente desde su correspondiente suscripción.
- Se destaca como particular y contrario a los casos mencionados, lo sucedido con los contratos Nros. 9677-PPAL001-098-2021 (Interventoría) y 9677-PPAL001-1342-2020 (Obra), en donde el contrato de interventoría a pesar de haberse suscrito el 17/02/2021, solo se da su inicio el 11/11/2021, es decir, 267 calendario después de su suscripción, dado que el contrato de obra 9677-PPAL001-1342-2020, se suscribió el 28/07/2021, 161 días después de suscrito el de interventoría y sin embargo solo se iniciaron ambos contratos hasta el 11/11/2021, es decir, el inicio del contrato de obra tardo 106 días después de la suscripción, sin que se evidencie en la documentación aportada por la UNGRD las causas de esta demora, que, conllevó incluso a que el contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-098-2021 se iniciara 267 días después de su suscripción.

Situación presentada por deficiencias en la planeación, planificación, elaboración y desarrollo por parte de la UNGRD y el FNGRD, en cuanto a la oportunidad de los procesos precontractuales para lograr sincronía o simultaneidad entre la suscripción de los contratos de obra con los contratos de interventoría, que garantizaran

oportunidad en el inicio de los contratos de obra.

Lo que origina demoras en la suscripción de las actas de inicio de los contratos de obra y por ende en la iniciación efectiva de la construcción de las obras, teniendo en cuenta que una vez suscritas las actas de inicio por lo menos transcurrirían dos meses para tal fin, dada las actividades preliminares de logística e instalación de los contratistas y de verificación de los estudios y diseños para sus correspondientes ajustes, para la implantación de cada una de las intervenciones.

Todo lo anterior, ha conllevado a un atraso considerable en la ejecución integral del proyecto de mitigación en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa, máxime teniendo en cuenta que ya han pasado más de cinco (5) años desde cuando se presentó la avenida fluvio-torrencial que ocasionó la tragedia de magnitudes ya conocidas ampliamente por el Estado Colombiano y dos años y cuatro meses desde que la UNGRD fuera designada como el ejecutor del proyecto, en aplicación de los artículos 47 y 48 de la Ley 1523 de 2012, e incorporara en su presupuesto del Bienio 2019 – 2020, mediante Resolución Nro. 1120 del 31 de diciembre de 2019, los recursos aprobados para la ejecución del mismo en cuantía de \$185.000 millones de pesos.

Por lo tanto, lo expuesto se constituye en un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la transgresión del Artículo 209 de la CP de Colombia, (principios de eficacia, economía y celeridad) Artículo 3º de la Ley 489 de 1998 y los artículos 23, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993 y numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **Respuesta de la UNGRD y Análisis CGR**

En la respuesta la UNGRD hace aclaración sobre perfeccionamiento del contrato y aprobación de las pólizas, indicando que la aprobación de ésta depende única y exclusivamente de los cotizantes, lo cual no se está objetando en la observación, lo que se considera no conforme, es el tardío proceso adelantado por la UNGRD para la selección y contratación de los interventores, ya que ahí es donde radica precisamente, el hecho de que no se hubieran podido iniciar con mayor oportunidad los contratos de obra, lo que denota la falta de planificación y planeación de la UNGRD para adelantar el proceso precontractual para suscripción de los contratos de los interventores.

Además, no es de recibo de la CGR, lo expresado por la UNGRD en su respuesta *“Cabe resaltar que no existe deficiencia en la planeación, planificación, elaboración por parte de la entidad, en el entendido que no debe existir una sincronía, ni simultaneidad entre la suscripción de los contratos de obra con los contratos de interventoría. Lo anterior, basándose en que la entidad para garantizar el debido cumplimiento del principio de eficiencia debe tener seguridad que se ya se cuenta con mínimo una aceptación por parte*

*del cotizante a la invitación a contratar, la cual permita inferir que se tiene un compromiso de celebración de un contrato de obra para poder realizar los trámites precontractuales de la interventoría de dicha obra. Así las cosas, la administración lo que busca es garantizar que todos los trámites administrativos puedan ser ejecutados con el menor costo y tiempo posible.”*

Lo anterior, teniendo en cuenta que, se pudo constatar que no necesariamente debía contar con la aceptación del cotizante de las obras, para empezar a realizar el proceso precontractual de los contratos de interventoría, pues la misma entidad en el caso concreto descrito en la última viñeta del hallazgo, el contrato de interventoría se suscribió antes de que se suscribiera el contrato de obra.

De otra parte, es importante mencionar que:

El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD, fue creado como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar; por lo que los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se destinarán, al cumplimiento de sus objetivos.

Que el Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011, creó la Unidad Administrativa Especial denominada Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD- adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República- DAPRE.

Que el gobierno nacional adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a través de la Ley 1523 del 4 de abril de 2012.

En conclusión, basados en la existencia de la normatividad que regula gestión de desastre en el territorio colombiano, donde se desarrolla todo el proceso para adelantar el proyecto de la reconstrucción del municipio de Mocoa, entre esas las obras de mitigación de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y la quebrada Taruca, a raíz de la situación de emergencia ocasionada por la avalancha en las cuencas de los ríos antes mencionados, se deduce que toda esas herramientas legales propenden porque los procesos de contratación sean más ágiles y expeditos, con lo cual, se podrían adelantar de manera simultánea los procesos precontractuales para la construcción de las obras con los procesos precontractuales para sus respectivas interventorías, habida cuenta de que adelantar procesos normales que contemplan las licitaciones públicas entrarían y dilatarían los resultados para suscribir los contratos e iniciar los mismos con la prontitud que se requiere en estas situaciones especiales de alta vulnerabilidad y riesgo a que está expuesta la población de Mocoa, por los posibles avalanchas fluvio-torrenciales dada las

condiciones geomorfológicas de dichas cuencas.

Así las cosas, no se pueden desconocer los principios constitucionales de la función administrativa; eficacia, economía, transparencia, y celeridad, los principios generales que orientan la gestión del riesgo, incorporados en la Ley 1523 de 2012, a fin de que las actuaciones y gestiones administrativas de la UNGRD, se desarrollen con la prontitud, celeridad y efectividad que se requiere para ofrecer protección oportuna a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida. En pro del cumplimiento de sus funciones legales, de los propósitos y obligaciones previstos por el ordenamiento jurídico colombiano; siendo la UNGRD la entidad encargada de ejecutar el proyecto desde el punto de vista de la construcción de las obras de mitigación que son objeto de verificación bajo esta Actuación Especial de Fiscalización.

Así las cosas, se configura este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto no se iniciaron los procesos precontractuales para suscribir en la oportunidad los contratos de las interventorías; teniendo en cuenta que la Ley 1523 de 2012, tiene como finalidad dar herramientas para que los mecanismos de contratación ante situaciones de emergencias por desastres, sean más rápidos y expeditos para conjurar las situaciones de riesgo a que se ve expuesta la población, por lo tanto, se observa una presunta deficiencia en la gestión y proceso precontractual para lograr una sincronía entre la suscripción de los contratos de obra con los de interventoría.

**Hallazgo Nro. 3. Proceso Nro. FNGRD-SDG-C-037-2020, que da origen al contrato de consultoría Nro. 9677-PPAL001-606-2021, “Identificación de los usos y ocupaciones del suelo en la faja paralela y de ronda hídrica de los ríos Mulato y Sangoyaco del municipio de Mocoa”. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

*Del análisis y estudio de los documentos aportados por la UNGRD a la CGR, se evidencian demoras por parte de la UNGRD, para adelantar el proceso de selección Nro. FNGRD-SDG-C-037-2020, cuyo objeto es "Realizar la identificación de los usos y ocupaciones del suelo en la faja paralela y de ronda hídrica de los ríos Mulato y Sangoyaco para el conocimiento del riesgo en el marco de la declaratoria de calamidad pública nro. 176 del 12 de agosto de 2018, prorrogada mediante Decreto Nro. 027 del 12 de febrero de 2019 y en desarrollo del Plan de Acción Específico PAE establecido en el Decreto Nro.141 del 12 de agosto de 2019 de retorno a la normalidad del municipio de Mocoa departamento del Putumayo”.*

### **Constitución Política de Colombia**

**Artículo 209:** “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía,

*celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

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

**Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único (Vigente hasta 29 de marzo de 2022)**

**Artículo 34. DEBERES.** *Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

**Ley 1523 de 2012,** *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece”.*

**Artículo 2°. De la responsabilidad.** *La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.*

*En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades.*

**Artículo 3°. Principios generales.** *Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:*

*(...) 2. principio de protección: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados”.*

*(...) 11. Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y*

organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración”.

**12. Principio de coordinación:** La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

**13. Principio de concurrencia:** La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

**14. Principio de subsidiariedad:** Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.

**15. Principio de oportuna información:** Para todos los efectos de esta ley, es obligación de las autoridades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mantener debidamente informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre: Posibilidades de riesgo, gestión de desastres, acciones de rehabilitación y construcción, así como también sobre las donaciones recibidas, las donaciones administradas y las donaciones entregadas.

#### **Artículo 4°. Definiciones**

(...)15. Manejo de desastres: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entendiéndose: rehabilitación y recuperación.

(...)20. Recuperación: Son las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado.



**Artículo 5°. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.** *El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante, y para efectos de la presente ley, sistema nacional, es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.*

**Artículo 62. Participación de entidades.** *En el acto administrativo que declare la situación de desastre o calamidad pública, se señalarán, según su naturaleza y competencia las entidades y organismos que participarán en la ejecución del plan de acción específico, las labores que deberán desarrollar y la forma como se someterán a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente. Igualmente, se determinará la forma y modalidades en que podrán participar las entidades y personas jurídicas privadas y la comunidad organizada en la ejecución del plan.*

**Contrato de consultoría Nro. 9677-PPAL001-606-2021.**

*En los considerandos Considerando, señala;*

**28.** *Que el Decreto presidencial 599 de 2017, ordena en su artículo 4, numerales 7 y 9, que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, procederá a elaborar, con base en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Decreto 308 de 2016 – un Plan de Acción Específico para el manejo de la situación de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la ley 1523 de 2012, que comprenderá diversas líneas de acción, entre ellas, modificaciones al ordenamiento territorial y la ejecución de obras de emergencia y obras de prevención y mitigación en la zona.*

**61.** *Que el Presidente del Órgano Colegiado de Administración y Decisión-OCAD Mocoa, mediante oficio Nro. DM0312, solicita a la UNGRD aceptar la designación como entidad pública ejecutora del proyecto viabilizado, priorizado y aprobado mediante Acuerdo N° 028 del 30 de diciembre de 2019.*

**62.** *Que mediante comunicación Nro. 2019EE13049 del 31 de diciembre de 2019, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en cabeza del Director General, como Ordenador del Gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD, emite aceptación como ejecutor del Proyectos relacionados anteriormente, en aplicación de los artículos 47 y 48 de la Ley 1523 de 2012.*

**Acuerdo Nro. 28 del 30 de diciembre de 2019.** *“Por medio de cuál se adoptan decisiones relacionadas con proyectos de inversión financiados o cofinanciados con recursos del sistema general de regalías - SGR”.*

*Considerandos particulares:*

(i) *Viabilización, priorización, aprobación de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías, designación de la entidad pública ejecutora del proyecto y de la instancia en cargada de adelantar la interventoría, aprobación de vigencias futuras.*

## Situación detectada

Se evidenció demoras y falta de oportunidad por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, para adelantar el proceso de selección Nro. FNGRD-SDG-C-037-2020, el cual dio origen al contrato de consultoría Nro. 9677-PPAL001-606-2021, cuyo objeto es *“REALIZAR LA IDENTIFICACIÓN DE LOS USOS Y OCUPACIONES DEL SUELO EN LA FAJA PARALELA Y DE RONDA HÍDRICA DE LOS RÍOS MULATO Y SANGOYACO PARA EL CONOCIMIENTO DEL RIESGO EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA NO. 176 DEL 12 DE AGOSTO DE 2018, PRORROGADO MEDIANTE DECRETO NO. 027 DEL 12 DE FEBRERO DE 2019, EN DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO (PAE) DEL DECRETO NO. 141 DEL 12 DE AGOSTO DE 2019 RETORNO A LA NORMALIDAD DEL MUNICIPIO DE MOCOYA, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO”*, puesto que, a pesar de contar con la designación efectuada por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD del municipio de Mocoa, desde el 28 de diciembre de 2019 para adelantar el proyecto; además, de que mediante Resolución Nro. 1120 del 31/12/2019 se incorporó el presupuesto de inversión con fuente del Sistema General de Regalías, los recursos del Proyecto de Inversión BPIN 2019860010009, que corresponden al proyecto antes relacionado, con cuantía de \$5.999.898.108 desde el Bienio 2019 – 2020, y posteriormente, mediante las Resoluciones Nos. 004 del 4 de enero de 2021 y la modificatoria Nro. 019 del 12 de enero de 2021, incorporó en el presupuesto del Bienio 2021- 2022.

Lo anteriormente expuesto, se sustenta en la siguiente trazabilidad del desarrollo del proceso, así:

- El día 15 de octubre de 2020 el director de la UNGRD designa el Comité de Estructuración y de Verificación del proceso de selección Nro. FNGRD-SDG-C-037-2020.
- Se fijó para el 20 de noviembre de 2020 hasta las 5:00 p.m., como fecha máxima para presentar la cotización establecida dentro del proceso de invitación a cotizar.
- El día 23 de noviembre de 2020, el director de la UNGRD designa el Comité de Verificación del proceso de selección Nro. FNGRD-SDG-C-037-2020.
- El día 11 de febrero de 2021 se realizó el requerimiento al oferente, para la subsanación de la documentación requerida para la verificación jurídica con fecha máxima de presentación el día 15 de febrero de 2021 hasta las 05:00 p.m.
- El día 15 de febrero de 2021, el director de la UNGRD designa nuevamente un

Comité de Verificación del proceso de selección Nro. FNGRD-SDG-C-037-2020.

- El día 16 de febrero de 2021, el director de la UNGRD designa nuevamente un Comité de Verificación del proceso de selección Nro. FNGRD-SDG-C-037-2020.
- Que mediante instrucción de fecha 25 de marzo de 2021, radicado en Fiduprevisora S.A., el 29 de marzo de la misma anualidad, el director de la UNGRD, y Ordenador del Gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -FNGRD- conforme a las facultades de ordenación del gasto, solicitó a la FIDUCIARIA la elaboración del Contrato de Consultoría.
- El contrato de Consultoría Nro. 9677-PPAL001-606-2021, se suscribió el 13 de mayo de 2021.
- El 18 de junio de 2021, se aprueban las pólizas del contrato allegadas por el contratista.
- El 13 de septiembre de 2021, se suscribe acta de inicio del contrato.

Como consecuencia, transcurrieron 10 meses y 15 días para designar el comité de estructuración del proceso de selección Nro. FNGRD-SDG-C-037-2020, el cual dio origen al contrato de consultoría Nro. 9677-PPAL001-606-2021, cuyo objeto es *“Realizar la identificación de los usos y ocupaciones del suelo en la faja paralela y de ronda hídrica de los ríos Mulato y Sangoyaco para el conocimiento del riesgo en el marco de la declaratoria de calamidad pública no. 176 del 12 de agosto de 2018, prorrogado mediante Decreto no. 027 del 12 de febrero de 2019, en desarrollo del Plan de Acción Específico (PAE) del Decreto no. 141 del 12 de agosto de 2019 retorno a la normalidad del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo”*.

Además, transcurrieron casi siete (7) meses más para suscribir el contrato Nro. 9677-PPAL001-606-2021, derivado del proceso.

Y, finalmente, transcurrieron cuatro (4) meses más para que se diera el inicio del contrato.

En conclusión, el proceso entre la fase precontractual y el inicio del contrato, tomó un periodo de tiempo de un año, ocho meses y trece días, desde que se tuvo la designación por parte de la OCAD y la aceptación por parte de la UNGRD para la realización del proyecto y de contar con los recursos financieros para tal fin.

Cabe resaltar que, en los considerandos 32, 33, 34 y 35 del contrato Nro. 9677-PPAL001-606-2021, se indica que:

*“32. Que, teniendo en cuenta que el escenario tendencial urbano adoptado pos-desastre, reduce las condiciones de vulnerabilidad y riesgo donde se contemplan medidas de mitigación, estructurales y no estructurales, pasivas y no pasivas y se incluye el tratamiento integral de las cuencas y los cursos de aguas de las quebradas taruca, Sangoyaco y Mulato, así como la construcción de un conjunto integral de obras, los niveles de amenaza cambian con lo cual se generan zonas con riesgo bajo y en área de ronda es necesario reubicar al 13,8% de suelo urbano, equivalente a 1.483 predios de 64,40 Has...”*

*33. Que, como consecuencia de un análisis técnico y social, después de la trágica avenida torrencial ocurrida el 31 de marzo de 2017, en la ciudad de Mocoa, las entidades gubernamentales adelantaron propuestas de solución para mitigar riesgos y evitar futuros daños a la comunidad. Para el logro de estos objetivos CORPOAMAZONÍA, ejecutó el contrato de consultoría Nro. 0485 de 2017, cuyo objeto es: “Realizar los estudios y diseños técnicos de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y del riesgo de desastres, sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca Mocoa en el marco del proyecto Nro. 06-086-001-05-02-01-007-17 en cumplimiento del plan de acción 2016-2019 ambiente para la paz.*

*34. Que dentro de las recomendaciones hechas por CORPOAMAZONÍA en el desarrollo del contrato 0485 de 2017, se plantea la necesidad de organizar la IDENTIFICACIÓN DE LOS USOS Y OCUPACIONES DEL SUELO EN LA FAJA PARALELA Y DE RONDA HIDRICA DE LOS RIOS MULATO Y SANGOYACO DEL MUNICIPIO DE MOCOA, lo anterior con el fin de organizar administrativamente el tema de la recuperación de ronda hídrica de inmuebles afectados en esta avenida torrencial.*

*35. Que, para este propósito, se traza el siguiente objetivo: “IDENTIFICACIÓN DE LOS USOS Y OCUPACIONES DEL SUELO EN LA FAJA PARALELA Y DE RONDA HIDRICA DE LOS RIOS MULATO Y SANGOYACO DEL MUNICIPIO DE MOCOA”, como proceso complementario jurídico y técnico al contrato de consultoría Nro.0485 de 2017, en el marco del proyecto Nro. 06-086-001-05-02-01-007-17, desarrollado por la entidad ejecutora CORPOAMAZONÍA.*

Basándose en los considerandos nombrados, es claro que, de haberse adelantado en un tiempo adecuado y prudente, el proceso de selección Nro. FNGRD-SDG-C-037-2020, para desarrollar el proyecto en mención, se contaría con unos resultados oportunos y pertinentes frente algunas dificultades o inconsistencias prediales que se han presentado en el transcurso de la ejecución de los contratos de obra para la mitigación del riesgo en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa; en síntesis, la falta de oportunidad de las acciones dirigidas por la UNGRD como entidad ejecutora de las obras de mitigación, no ha sido eficaz en el proceso de ejecución de los contratos de obras, ocasionando retrasos por los obstáculos que se han presentado de orden predial.

Sin desconocerse que, no necesariamente se requiere de los resultados de dicho proyecto para adelantar el otro proyecto en cabeza de la UNGRD “*Construcción de obras de reducción y mitigación del riesgo en el Marco del plan de acción específico (PAE)*”

*para la reconstrucción del municipio Mocoa del Departamento del Putumayo”, ambos desarrollados en el marco de la declaratoria de calamidad pública Nro.176 del 12 de agosto de 2018, prorrogada mediante Decreto Nro. 027 del 12 de febrero de 2019 y en desarrollo del Plan de Acción Especifico PAE establecido en el Decreto Nro.141 del 12 de agosto de 2019 de retorno a la normalidad del municipio de Mocoa departamento del Putumayo”.*

Situación presentada por falta de gestión administrativa por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD como entidad ejecutora de los proyectos de mitigación, en cuanto a la oportunidad para desarrollar el proceso de selección Nro. FNGRD-SDG-C-037-2020, el cual dio origen al contrato Nro. 9677-PPAL001-606-2021, suscrito el 13 en mayo de 2021.

Lo anterior origina demoras en el desarrollo del proyecto *“Realizar la identificación de los usos y ocupaciones del suelo en la faja paralela y de ronda hídrica de los ríos Mulato y Sangoyaco para el conocimiento del riesgo en el marco de la declaratoria de calamidad pública No. 176 del 12 de agosto de 2018, prorrogado mediante Decreto No. 027 del 12 de febrero de 2019, en desarrollo del Plan de Acción Especifico (PAE) del Decreto no. 141 del 12 de agosto de 2019 retorno a la normalidad del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo”,* lo que impacta de manera directa en la organización y el restablecimiento de ronda hídrica de inmuebles afectados por la avenida torrencial, que ocasiono la tragedia del 31 de marzo de 2017 en la población de Mocoa y avenidas torrenciales que se han presentado posteriormente.

Máxime teniendo en cuenta que, CORPOAMAZONÍA, en el desarrollo del contrato 0485 de 2017, planteó la necesidad de organizar la “Identificación de los usos y ocupaciones del suelo en la faja paralela y de ronda hídrica de los rios Mulato y Sangoyaco del municipio de Mocoa”, y por tal motivo, se estableció que el desarrollo de dicho proyecto, complementaría jurídica y técnicamente al contrato de consultoría Nro. 0485 de 2017, en el marco del proyecto Nro. 06-086-001-05-02-01-007-17, desarrollado por esa entidad ejecutora.

Por lo anteriormente expuesto se determina el presunto incumplimiento de lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia; numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Artículo 2°, artículo 3° numerales 2,11,12,13,14 y 16, artículo 4° numerales 15 y 20, artículo 5 y 62 de la Ley 1523 del 2012; Considerandos 29, 61 y 62 del contrato de consultoría Nro. 9677-PPAL001-606-2021 y el Acuerdo Nro. 28 del 30 de diciembre de 2019. Por lo tanto, lo expuesto tiene presunta incidencia disciplinaria.

## **Respuesta de la UNGRD**

En términos generales la UNGRD describe una línea de tiempo de cada una de las

acciones preliminares a la suscripción del contrato de consultoría Nro. 9677-PPAL001-606-2021 y de su inició, argumentando que una de las demoras correspondió al tema de pandemia y otros al tema contable y presupuestal el cual debieron adelantar conversaciones con la Contaduría General de la Nación – CGN, para aclarar asuntos relativos al reconocimiento de recursos procedentes del Sistema General de Regalías, en cuanto al tratamiento contable y pagos a través de la UNGRD y el FNGRD.

### **Análisis de respuesta**

Revisada la respuesta que llegó con un solo soporte que da cuenta del radicado que realizó el representante legal de la interventoría al contrato Nro. 9677-PPAL001-606-2021 (suscrito el 13 en mayo de 2021), a la Alcaldía de Mocoa el 25/08/2021, para solicitar los estudios y diseños técnicos de los ejes ambientales desarrollado por CORPOAMAZONIA; se puede establecer que no hay justificación debidamente soportada para no haber adelantado el proceso de contratación para la ejecución del proyecto *“Identificación de los usos y ocupaciones del suelo en la faja paralela y de ronda hídrica de los ríos mulato y Sangoyaco del municipio de Mocoa”*, con la oportunidad debida.

Así las cosas, se configura este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto existe falta de oportunidad para dar inicio al Proceso Nro. FNGRD-SDG-C-037-2020, que dio origen al contrato de consultoría Nro. 9677-PPAL001-606-2021, *“Identificación de los usos y ocupaciones del suelo en la faja paralela y de ronda hídrica de los ríos Mulato y Sangoyaco del municipio de Mocoa”*, por lo tanto, se observa una presunta deficiencia por parte UNGRD en la gestión y el proceso precontractual de dicho proyecto, no obstante que, desde diciembre de 2019 se contaba con el proyecto aprobado por el OCAD y los recursos para el mismo habían sido incorporados al presupuesto de inversión con fuente del Sistema General de Regalías, en cuantía de \$5.999.898.108, de acuerdo con la Resolución Nro. 1120 del 31/12/2019.

#### **4.1.2. OBJETIVO ESPECÍFICO 2.**

Revisar y evaluar la forma en que fue planificada la ejecución de estas Obras, de conformidad con las solicitudes y recomendaciones definidas por los Consultores que realizaron los Estudios y Diseños de las mismas.

Con ocasión del trágico evento del a tragedia de Mocoa, el 31 de marzo y 01 de abril de 2017, se decretó la declaratoria de calamidad pública mediante Decreto Presidencial 599 del 6/04/2017, Decreto Departamental 0068 del 01/04/2017 y Decreto Municipal 0056 del 1/04/2017, por lo que el Sistema Nacional de Gestión Del Riesgo de Desastres (en adelante SNGRD) establecido en Mocoa, trazó el Plan de Acción Especifico PAE-2017 para la fase de reconstrucción de Mocoa en cabeza

de la UNGRD y las entidades de nivel territorial que convergen en el Concejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD. Con el plan de acción específico PAE-2017 se estableció la línea estratégica: *Obras de emergencia y obras de prevención y mitigación en la zona* (Art.4- párrafo 1- numeral 9), bajo la coordinación nacional de la UNGRD.

Hasta este punto, las acciones del gobierno nacional y territorial se desarrollaron de conformidad con los lineamientos del SNGRD.

Ya en el contexto de la gestión administrativa para la reducción y mitigación del riesgo en Mocoa liderada por la UNGRD, solo hasta el 29 de diciembre de 2017 se hace efectiva la primera inversión en la fase inicial de planeación de las obras de mitigación con la firma del contrato de consultoría 485 de 2017<sup>[1]</sup> para los estudios y diseños en la parte media y baja de los ejes ambientales de Mocoa, teniendo a CORPOAMAZONIA como entidad contratante.

En este sentido, la planeación en la fase de estudios y diseños de las obras para la reducción y mitigación del riesgo de Mocoa se presenta y se ejecuta dividida en dos momentos diferentes y separados entre sí en 21 meses (29 dic-2017 y 13 sept 2019); un primer momento con los estudios y diseños para las obras de la parte media y baja de los Mulato, Sangoyaco y Quebrada Taruca, contrato consultoría 485 de 2017, y un segundo momento para los estudios y diseños de la parte alta del río Mulato y quebradas Taruca y Taruquita, contrato de consultoría 450 de 2019.

Del contrato de consultoría 485 de 2017, surge un paquete de 56 obras de ingeniería para ejecutarse en 18 contratos de obra y 13 de interventoría para la parte media y baja de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca; mientras que del contrato de consultoría 450 de 2019 para la parte Alta, surge un paquete de 32 obras repartidas en 11 contratos de obra e igual número de contratos de interventoría, que a la fecha de verificación (01 abril de 2022) se encontraba en fase de estructuración precontractual y contractual por parte de la UNGRD.

En atención a que la UNGRD inició en junio de 2021 el proceso precontractual y contractual para la estructuración de las obras en la parte media y baja de los ejes ambientales, referente a la prioridad en la construcción de las obras, CORPOAMAZONIA mediante Oficio DG-574 del 5 abril de 2021 dirigido a la UNGRD, le manifestó que las obras debe realizarse según la jerarquía y prioridad propuestas, atendiendo la condición sistémica del conjunto de obras de mitigación, iniciando con la ejecución de las obras principales robustas (Diques 1 y 2 sector Taruca y Diques 1, 2 y 3 Sector Mulato), continuar después con las obras secundarias (azud 3 y 4) y finalmente construir las obras complementarias (Jarillón 1 y muros de estabilización directa).

Ahora bien, al momento de contratar, el primer contrato que se celebra es el contrato de obra 9677-PPAL 001-977-2020 suscrito el 14 septiembre de 2020 y acta de inicio del 15 de diciembre de 2020 para la construcción de un jarillón de 1050 ML sobre la quebrada Taruca; mientras que los diques 1 y 2 obras robustas sobre la quebrada Taruca, se dan en los contratos de obra 1388-2020,1023-2020 suscritos el 29 de enero de 2021, con acta de inicio de 12 marzo de 2021 respectivamente; en este sentido no hubo coherencia con lo recomendado por CORPOAMAZONIA en oportunidad y el tiempo para el inicio de las obras, esta situación de demora en la estructuración e implementación de las obras robustas pone en alto grado de vulnerabilidad a las obras que se vienen ejecutando al mismo tiempo en la red hidrológica de las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca de Mocoa.

De otro lado, también es preciso mencionar que las obras de la parte alta de los ejes ambientales del río Mulato, Sangoyaco, quebrada Taruca y Taruquita solo se inició la estructuración precontractual hasta enero de 2022. En este sentido, el equipo auditor evidenció que ninguna obra ha sido contratada ni mucho menos ha iniciado en la parte alta de los ejes ambientales mencionados.

Frente a la sostenibilidad y mantenimiento a las obras hidráulicas de ingeniería que vienen siendo implementadas en cada eje ambiental, se resalta que en la revisión documental entregada por la UNGRD y CORPOAMAZONIA, este último adjuntó el documento PROCESO CONSTRUCTIVO para las obras de mitigación (parte media y baja de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca), el cual hace una rápida alusión al tema de la sostenibilidad de los siguientes términos: *“El éxito de las estructuras fluviales, que interactúan directamente con un medio dinámico y agresivo en el cual están sometidas a factores climáticos extremos que pueden desencadenar crecientes. avalanchas y deslizamientos, **depende en gran medida del mantenimiento del que se le provea**, por lo que se recomienda hacer un seguimiento continuo a las obras construidas, en especial después de cada época de creciente con el fin de verificar las condiciones de funcionamiento, y así plantear las medidas de mantenimiento pertinentes”*. Pag 5, numeral 1 documento PROCESO CONSTRUCTIVO de las obras de Mitigación, de octubre de 2019; ídem, pág 12, numeral 1.7 consideraciones para construcción y mantenimiento.

En este sentido, se evidenció que tanto la UNIDAD, así como CORPOAMAZONIA dejan en responsabilidad de la administración municipal de Mocoa este componente de la sostenibilidad de las obras, sin un programa o proyecto, mucho menos recursos para implementar la sostenibilidad.



#### 4.1.3. OBJETIVO ESPECÍFICO 3.

Revisar y evaluar el estado de diseño y construcción de las obras previstas para la parte alta de las cuencas de los Ríos Mocoa, Sangoyaco y Mulato y la Quebrada Taruca.

Durante la evaluación del estado de diseño y construcción de las obras para la parte alta de las cuencas de los Ríos Mocoa, Sangoyaco y Mulato y la Quebrada Taruca, se generaron los siguientes hallazgos:

**Hallazgo Nro. 4. Oportunidad y celeridad en la construcción de las obras de Recuperación y Mitigación del riesgo para Mocoa, parte Alta, media y baja, de conformidad con el PAE-2017. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D).**

*Cumplidos 5 años de la tragedia ocurrida en abril 01 de 2017, con ocurrencia de la avenida fluvio torrencial en Mocoa, y el Plan de Acción Especifico PAE-2017 para la fase de reconstrucción de Mocoa en cabeza de la UNGRD y las entidades que convergen en el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres - CMGRD, se tiene que a abril de 2022, ninguna obra de mitigación ha sido contratada ni entregada en la parte Alta y media de los ejes ambientales de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca; solo hasta diciembre 31 de 2021, la alcaldía de Mocoa entregó una obra de mitigación del riesgo en la parte baja del río Sangoyaco. Desde el 25 de marzo de 2020 la UNGRD incorporó \$185.093.578.907 al FNGRD como recurso de inversión para ejecutar el conjunto de 56 obras de mitigación en la parte media y baja de las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca del municipio de Mocoa; no obstante, ninguna obra de este conjunto de obras ha sido entregada.*

*Con eventos hidrológicos posteriores como la avenida fluvio torrencial de febrero de 2018, la creciente súbita del río Mulato en agosto de 2019 y julio de 2021, quedó evidenciado la alta susceptibilidad y vulnerabilidad de la ciudad de Mocoa por estos hechos naturales; en este sentido, la gestión del riesgo para reducir y mitigar el riesgo en Mocoa, avanzados 5 años de la tragedia, no se ha cumplido con eficacia y celeridad administrativa por parte de la alcaldía de Mocoa, la gobernación del Putumayo y la UNGRD.*

#### **Constitución Política de Colombia**

**Artículo 2º.- Son fines esenciales del Estado:** servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...).

*“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, en su honra, bienes, creencias y demás derechos y*

*libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

**Artículo 6°.** *“Los particulares solo son responsables antes las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.*

**Artículo 209°:** *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

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

**Ley 489 de 1998:** *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”*

**Artículo 3.-** *Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen (...)*

**Ley 80 de 1993:** *Estatuto de la administración pública, se enmarcan las normas generales para la supervisión de los contratos estatales.*

**Artículo 3°** que: *“Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.*

**Artículo 4°.** *de los derechos y deberes de las entidades estatales. para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

**1.** *Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacer al garante.*

**(...) 4.** *Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.*

*(...)5. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.*

**Artículo 5o.** *de los derechos y deberes de los contratistas. para la realización de los fines de que trata el artículo 3º. de esta ley, los contratistas:*

*(...)2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las ordenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse.*

*(...) 4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.*

**Artículo 23º.** *De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.*

**Artículo 25. Del principio de economía. En virtud de este principio:**

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

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

*(...)12. <Numeral modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.*

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

**Artículo 26.** *del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:*

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

(...) **8o.** Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”

### **Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único (Vigente hasta 29 de marzo de 2022)**

**Artículo 34. DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

(...)2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

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

**Artículo 5º.** De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

### **Ley 1437 de 2011 -CPACA**

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (...) Artículo 3 numeral 12.- En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas. (Art. no modificado por la Ley 2080 de 2021).

**Ley 1523 de 2012:** Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

**Artículo 2º.** De la responsabilidad. La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

*En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*En el numeral segundo (2) del Artículo 3°. De la referida ley, establece el*  
**Artículo 3°. Principios generales.** *Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:*

*(...) 2. Principio de protección, “Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados”.*

*(...)10. Principio de gradualidad: La gestión del riesgo se despliega de manera continua, mediante procesos secuenciales en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente. Dicha gestión continuada estará regida por los principios de gestión pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución y debe entenderse a la luz del desarrollo político, histórico y socioeconómico de la sociedad que se beneficia.*

**11. Principio sistémico:** *La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.*

**12. Principio de coordinación:** *La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

**13. Principio de concurrencia:** *La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.*

**Artículo 4°. Funciones.** *Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes;*

(...)5. Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo.

**Parágrafo.** Entiéndase la gestión del riesgo de desastres como el proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. (subrayado fuera del texto).

**Artículo 6°.** *Objetivos del Sistema Nacional.* Son objetivos del Sistema Nacional los siguientes:

2.3. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres mediante acciones como:

(...) d). *Recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible, evitando reproducir situaciones de riesgo y generando mejores condiciones de vida.*

**Artículo 14°.** *Los alcaldes en el sistema nacional.* Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

**Artículo 61°.** *plan de acción específico para la recuperación.* Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

**Artículo 64.** *Retorno a la normalidad.* El Presidente de la República, previa recomendación del Consejo Nacional, decretará que la situación de desastre ha terminado y que ha retornado la normalidad. Sin embargo, podrá disponer en el mismo decreto que continuarán aplicándose, total o parcialmente, las normas especiales habilitadas para la situación de desastre, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción.

**Manual de Contratación** de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y se fijan las directrices para el ejercicio y desempeño de la interventoría y supervisión de la UNGRD.

4. FINALIDAD DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

“Un concepto que debe orientar todo el desarrollo de la contratación del Estado es reconocer cuál es su finalidad en el contexto del Estado Social de Derecho, para ello la Ley 80 de 1993 precisa en el artículo 3° que: “Los servidores públicos tendrán en consideración

que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines".

(...) El contratista es un colaborador de la Administración. Un segundo principio o regla de la actividad contractual del Estado lo encontramos en el hecho que conforme acaba de indicarse, el artículo 3° de la precitada Ley 80 de 1993 dispone que el contratista es un colaborador de la administración en la consecución de los fines anteriormente indicados. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional en sentencia C-563 de 1998 indicó que:

"Los contratistas, como sujetos particulares, no pierden su calidad de tales porque su vinculación jurídica a la entidad estatal no les confiere una investidura pública, pues si bien por el contrato reciben el encargo de realizar una actividad o prestación de interés o utilidad pública, con autonomía y cierta libertad operativa frente al organismo contratante, ello no conlleva de suyo el ejercicio de una función pública. Lo anterior es evidente, si se observa que el propósito de la entidad estatal no es el de transferir funciones públicas a los contratistas, las cuales conserva, sino la de conseguir la ejecución práctica del objeto contractual, en aras de realizar materialmente los cometidos públicos a ella asignados.

(...)

**Integración de la normatividad contractual del Estado con las disposiciones civiles y comerciales.**

En relación con este aspecto, la Corte Constitucional en sentencia C-892 de 2001, asimismo abordó los principios integradores del régimen jurídico de los contratos estatales, a saber: la autonomía de la voluntad; prevalencia del interés general; reciprocidad de prestaciones, y buena fe.

(i) **el principio de la autonomía de voluntad**, en virtud del cual la Administración pública está en capacidad de celebrar todos los contratos que resulten necesarios para satisfacer los intereses de la comunidad;

(ii) **el principio de la prevalencia del interés público**, que le reconoce a la Administración una prerrogativa especial para ajustar el objeto del contrato a las necesidades variables de la comunidad;

(iii) **el principio de la reciprocidad de prestaciones**, según el cual, lo importante y relevante en el régimen de contratación es la equivalencia real y objetiva entre los derechos y obligaciones que surgen de la relación contractual, y no la mera equivalencia formal y subjetiva con la que se llega a la simple satisfacción de los intereses individuales considerados por las partes cuando se formalizó el contrato: y, finalmente.

(iv) **el principio de la buena fe, que obliga a la Administración Pública y a los particulares contratistas, a tener en cuenta las exigencias éticas que emergen de la mutua confianza en el proceso de celebración, ejecución y liquidación de los contratos...**"

## Situación detectada.

La Ley 1523 de 2012 impone a los tres niveles de gobierno la obligación de formular e implementar planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo del desastre, para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Con ocurrencia de la avenida fluvio torrencial en Mocoa, por fenómenos hidroclimáticos que provocaron avenidas fluvio torrenciales y desbordamiento de los ríos, Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca de esta ciudad, se declaró la situación de desastre y estado de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, por parte de la presidencia de la república, mediante Decretos Nro. 599 y 601 del 6 abril de 2017 respectivamente, y la declaratoria de calamidad pública en Mocoa, mediante, Decreto Presidencial 599 del 6/04/2017, Decreto Departamental 0068 del 01/04/2017 y Decreto Municipal 005 del 1/04/2017, condición de calamidad que fue determinada en el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Mocoa -CMGRD, donde también se aprobó el Plan de Acción Especifico PAE-2017 para la fase de reconstrucción de Mocoa en cabeza de la UNGRD y la alcaldía de Mocoa, además de otros organismos asesores como CORPOAMAZONIA que convergen en el sistema regional del gestión del Riesgo, en este caso, el CMGRD.

A primero de abril de 2022, 5 años después de ocurrida la tragedia del 31 marzo y 1 de abril de 2017, donde hubo 335 vidas perdidas, 398 heridos, 53 desaparecidos, 48 barrios afectados, 1461 viviendas afectadas, 486.3 hectáreas de suelo afectadas en zona rural, así como los servicios públicos de agua, alcantarillado, gas y energía<sup>1</sup>, y pérdida de cuantiosos recursos económicos; ninguna obra de mitigación ha sido contratada ni entregada en la parte Alta de las cuencas hidrográficas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca; solo hasta diciembre 31 de 2021, (4 años 8 meses), la alcaldía de Mocoa entregó una obra de mitigación del riesgo en la parte baja del río Sangoyaco.

Con eventos hidroclimáticos posteriores como la avenida fluvio torrencial del 12 de agosto de 2018, la creciente súbita del río Mulato el 12 de febrero de 2019, julio de 2020 y abril 29 de 2022, quedó evidenciado el alto grado de riesgo de Mocoa a los fenómenos hidroclimáticos, alta susceptibilidad y vulnerabilidad de la ciudad por estos eventos naturales, en este sentido, la gestión del riesgo para reducir y mitigar el riesgo en Mocoa; y pese a que se han adelantado algunas gestiones, estas no se ha hecho efectivas luego de 5 años de ocurrida la tragedia de 2017, en este proceso, no se han cumplido los principios de eficacia y celeridad administrativa (Art. 209

---

<sup>1</sup> UNGRD - PAE para la reconstrucción de Mocoa, informe del 12 de febrero de 2021. Balance de afectación del evento del 31 de marzo de 2017.



CPC) por parte de las entidades del orden nacional y territorial del Sistema de Gestión del Riesgo, incluida la UNGRD.

En la revisión documental, se encontró que se adelantaron algunas gestiones orientadas a mitigar el riesgo y en la línea de tiempo de este proceso se encontró:

- κ Decreto Presidencial 0599 del 6 de abril de 2017, por la cual se declara la situación de desastre en el municipio de Mocoa, se ordena a la UNGRD elaborar el Plan de Acción Específico PAE -lineamientos generales, obras de emergencia y obras de prevención y mitigación en la zona (Art.4-parágrafo 1- numeral 9), donde además decreta que el PAE deberá estar bajo la orientación y coordinación de la UNGRD (Art. 5 participación de las entidades).
- κ Año 2017, contrato de consultoría Nro. 485 de 2017, valor \$1.460.090.016, objeto: *Realizar los estudios y diseños técnicos de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y del riesgo de desastres, sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca, Mocoa, en el marco del Proyecto Nro. I 06-086-001 05-02-01 007-17, en cumplimiento al Plan de Acción 2016 – 2019 “Ambiente para la Paz”<sup>2</sup>; en este proyecto se estima una inversión de \$175.603 millones de pesos.*
- κ Año 2018, Convenio marco 9677-PPAL001-704-2018 entre Municipio de Mocoa y FNGRD del cual se desprende el contrato de obra Nro. 063 de 2018 Muro Barrio Modelo por \$3.841.235.901, con fecha de inicio 26 junio de 2019, y plazo de 25 meses y el contrato de interventoría 9677-PPAL001 -261- 2019 por valor de \$360.589.960<sup>3</sup>.
- κ Con Decreto N° 0176 del 12 de agosto de 2018 el alcalde de Mocoa declaró la calamidad pública. Posteriormente, mediante Decreto N° 027 de febrero de 2019 volvió a prorrogar la situación de calamidad, y luego con Decreto 141 del 12 de agosto de 2019 declaró el retorno a la normalidad en el municipio de Mocoa.
- κ Desde el 13 de agosto del año 2018, el presidente, designó al director de la UNGRD, como Gerente de la Reconstrucción de Mocoa, contando con el

---

<sup>2</sup> Contrato de consultoría Nro. 485 de 2017 firmado entre CORPOAMAZONIA y CONSORIO EJE AMBIENTAL, firmado el 29 de diciembre de 2017, con un plazo inicial de 6 meses, con acta de inicio del 22 febrero de 2018 y finalizó el 21 octubre de 2018, donde se incluye una prórroga por dos meses.

<sup>3</sup> Prevención y mitigación del riesgo de desastres mediante la construcción de muro de contención, manejo de aguas lluvias y obras complementarias en la calle 10 entre carreras 5 y 7 del barrio modelo primera fase, en el marco del convenio marco Nro. 9677-PPAL001-704 de 2018, en pro de la declaratoria de situación de desastres declarada mediante decreto 599 de 2017 prorrogada mediante Decreto 606 de 2018 y la situación de calamidad pública municipal declarada mediante decreto 0176 del 12 de agosto de 2018, prorrogado mediante decreto Nro. 027 del 12 de febrero de 2019 por la alcaldía de Mocoa.

apoyo y acompañamiento de la vicepresidenta.<sup>4</sup> Reconstrucción de Mocoa, compromiso asumido por el Gobierno Nacional y a través de la Gerencia para la Reconstrucción de Mocoa, a cargo del director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

- κ Año 2019, Convenio 9677-PPAL001-308-2019 UNGRD/FIDUPREVISORA S.A-CORPOAMAZONIA del 12 abril de 2019 (Estudios para la parte Alta), con objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para: realizar los estudios y diseños técnicos a detalle de las obras de mitigación y ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y del riesgo de desastres sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca en Mocoa. Surge el contrato de consultoría Nro. 450 de 2019, valor \$1.589.212.275, objeto: *Realizar los estudios y diseños de obras de mitigación para los sectores medio y alto de las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y la parte Alta de la Quebrada Taruca*<sup>5</sup>. Contrato finalizado el 15 de octubre de 2020, productos entregados a la UNGRD el 22 diciembre de 2020, donde se estima una inversión de \$206.000 millones.
- κ La Secretaría técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión-OCAD Mocoa mediante Acuerdo N° 028 del 30 de diciembre de 2019, acuerda: PRIMERO: VIABILIZAR, PRIORIZAR Y APROBAR el siguiente proyecto de inversión 2019860010001 por \$185.093.578.907, mediante la fuente de financiación ASIGNACIONES DIRECTAS – GESTIÓN DEL RIESGO, ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO SITUACIONES DE EMERGENCIA, y designa con oficio Nro. DM0312 a la UNGRD como la entidad pública ejecutora.
- κ Mediante comunicado Nro. 2019EE13049 (31/12/2019) del Director General de la UNGRD, dirigido a la alcaldía de Mocoa, se acepta la ejecución de los proyectos a través de la Resolución 0226 del 25 de marzo de 2020.
- κ Mediante Resolución 0226 del 25 marzo de 2020 – UNGRD, se apropia presupuestalmente \$185.093.578.907 como recurso de inversión con fuente del SGR del proyecto BPIN 2019860010001 al FNGRD para el conjunto de 56 obras de mitigación en la parte media y baja de las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca del municipio de Mocoa, departamento del Putumayo, donde también se incluye un recurso de \$13.692.514.935 para las obras de compensación ambiental y los componentes operacionales para la ejecución del mismo; recursos

<sup>4</sup> Nota de prensa internet en la página de la UNGRD, del 1 de abril de 2020. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2020/Mocoa-continua-en-su-proceso-de-reconstruccion.aspx>

<sup>5</sup> Contrato de consultoría Nro. 450 de 2019 firmado entre CORPOAMAZONIA y YAHARA MARITZA VIVEROS, firmado el 13 de septiembre de 2019, con un plazo inicial de 4 meses, con acta de inicio del 16 marzo de 2020 y finalizó el 15 octubre de 2020, donde se incluye una prórroga por tres meses.

aprobados en OCAD Mocoa - Departamento del Putumayo, mediante Acuerdo Nro. 28 de 30 de diciembre de 2019, recursos que se ejecutarán a través del FNGRD.

- κ A partir del 2020, la UNGRD definió adelantar 56 obras del proyecto marco, *construcción de obras de reducción y mitigación del riesgo en el marco del plan de acción específico (PAE) para la reconstrucción del municipio de Mocoa, del departamento del Putumayo*, las cuales se consolidaron en 17 contratos de obra y 13 contratos de interventoría para seguimiento, monitoreo y control, como actividades de respuesta directa para la rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, bajo el régimen de contratación directa entre particulares<sup>6</sup>.
- κ A partir del 15 de octubre de 2020, se finalizó el contrato de consultoría Nro. 450 de 2019 para las obras de mitigación en la parte Alta del río Mulato y quebradas Taruca y Taruquita. En total se diseñó 32 obras de ingeniería, 23 para la quebrada Taruca y Taruquita y 9 para el río Mulato, más dos obras de ingeniería en la quebrada Taruca, para un total de 34 intervenciones para mitigación del riesgo en la parte Alta.

En general, la gestión del riesgo adelantada para las obras de mitigación de Mocoa, se resume en la siguiente línea de tiempo, donde también se puede apreciar espacios de tiempo sin actividad efectiva en la gestión del riesgo:

Imagen 1. Línea de tiempo en las obras de Mitigación para Mocoa



Fuente: Equipo Auditor AEF-2022, CGR.

κ <sup>6</sup> La UNGRD a través del FNGRD y la FIDUPREVISORA S.A. como administradora de los fondos de fideicomiso, bajo el marco de las medidas especiales de contratación según el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993”.

En resumen, de esta línea de tiempo se observa que entre el 1 abril y 28 de diciembre de 2017 no hay actividades, solo el 29 diciembre de ese año se firma el primer contrato de consultoría para la parte media y baja. No se desarrollaron más actividades hasta el 13 de septiembre de 2019, cuando se firma el segundo contrato de consultoría para la parte Alta y, solo hasta el 28 diciembre del 2019, la OCAD Mocoa, asigna recursos y designa a la UNGRD como ejecutora.

A marzo 25 de 2020, transcurridos 3 años después de la tragedia, la UNGRD acepta la ejecución e incorpora los recursos al FNGRD y solo hasta esta fecha, inicia con la fase de alistamiento del proyecto y estructuración del proceso de contratación (fase precontractual).

Del segundo contrato de consultoría suscrito el 13 de septiembre de 2019, se entregaron los productos definitivos en abril de 2021 y a abril de 2022, apenas está en fase de estructuración el proceso de contratación (fase precontractual); es así que 5 años después de la tragedia (1 abril de 2022), la única obra entregada es el muro pantalla del contrato 063 de 2018 para la parte baja del río Sangoyaco.

### **1) Planeación y ejecución de las obras de mitigación de riesgo en Mocoa, parte media y baja de los ejes ambientales en los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca.**

El equipo auditor detectó que no hubo una oportuna gestión y celeridad en la estructuración y contratación del paquete de 56 obras para la parte media y baja de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca, estructurados en 18 contratos de obra y 13 de interventoría; teniendo en cuenta que la consultoría del contrato 485 de 2017 finalizó el 21 de octubre de 2018 y CORPOAMAZONIA entregó el 5 de febrero de 2019, copia de los estudios y diseños a presidencia de la República, Gobernación del Putumayo y Alcaldía de Mocoa; así mismo, se detectó que no hubo una oportuna gestión en la planeación y ejecución de estas obras.

El 21 de mayo de 2019, el DNP convoca a Comité Técnico para aprobación de recursos de OCAD a la alcaldía de Mocoa y CORPOAMAZONIA, orientado a la gestión del riesgo en Mocoa.

### **2) Estado de la contratación de las obras de mitigación del riesgo en la parte Alta de las microcuencas de los ríos Mulato, quebrada Taruca y Taruquita**

El equipo auditor de la CGR, en desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización para las obras de mitigación en la parte Alta de Mocoa, requirió a la UNGRD sobre el estado de la contratación y avance de las obras de mitigación del riesgo para la parte alta de los ejes ambientales de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca.

De acuerdo con la respuesta entregada por la UNGRD sobre el planteamiento de la CGR, la UNGRD, específicamente en su oficio 2022EE01282, esta entidad mencionó:

*“La contratación de las obras de mitigación en la parte alta de las cuencas río Mulato, río Sangoyaco y quebrada Taruca en el municipio de Mocoa, corresponden al complemento del sistema de las obras de mitigación; se encuentra actualmente en proceso de estructuración en su etapa preparatoria, con la elaboración de los documentos precontractuales.*

*Así las cosas, la UNGRD-FNGRD con el fin de desarrollar la totalidad de las obras de mitigación necesarias para los sectores medio y alto de las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y la parte alta de la Quebrada Taruca, hizo un aporte a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -FNGRD, con recursos económicos por un valor de más de 1.700 millones de pesos, para que a través de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONIA), se contratara la consultoría de los estudios y diseños técnicos a detalle”.*

El equipo auditor evidencia que, a 1 de abril de 2022, no se ha contratado e iniciado ninguna de las 32 obras programadas para la parte Alta del río Mulato y las quebradas Taruca y Taruquita, habida cuenta de que el contrato de consultoría Nro. 450 de 2019 finalizó el 15 de octubre de 2020, el proyecto se entregó por parte de CORPOAMAZONIA a la UNGRD el 22 de diciembre de 2020, luego se realizó actualización de precios al año 2021, y nuevamente se entregó el 23 de abril de 2021. La única actividad adelantada por la UNGRD corresponde a la conformación de un equipo para la estructuración de los contratos en su fase precontractual.

Situación ocasionada por falta de coordinación interinstitucional que deriva en una falta de oportunidad para la estructuración de los proyectos y la construcción de las obras de mitigación del riesgo para la reconstrucción de Mocoa, tanto en la fase de estudios y diseños, como en la fase de ejecución.

Se observó una falta de gestión administrativa, por parte de la UNGRD en la estructuración oportuna en la fase precontractual, al momento de contratar el conjunto de obras para la mitigación efectiva del riesgo en los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca, tanto en la parte Alta, como en la parte Media y Baja.

Esta situación es atribuible a la UNGRD como entidad con la responsabilidad de ejecutar la política pública de gestión del riesgo y a su vez, es el operador para las obras de mitigación del riesgo en Mocoa.

Por la no ejecución de las obras tanto en la parte alta como en la parte media y baja de los ejes ambientales de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca, se mantiene la condición del riesgo frente a los efectos hidroclimáticos en el municipio de Mocoa y no se ha dado una solución definitiva a la comunidad.

De otro lado, teniendo en cuenta que el conjunto de obras de mitigación está diseñado para que actúe como un sistema integral para el control hidrológico del arrastre de detritos y los efectos de las crecientes súbitas y avenidas fluvio torrenciales, en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco, y quebrada Taruca, la no entrega de las obras con prioridad y celeridad, ponen en riesgo las obras que ya se vienen ejecutando y que aún no terminan, principalmente las de la parte baja y media, que requieren del funcionamiento de las obras de la parte Alta para que todo el sistema hidrológico funcione con los criterios de diseño; en este sentido, y teniendo como presente la temporada alta de invierno en Mocoa (segundo trimestre de 2022), se mantiene el riesgo y se puede ver amplificado por las condiciones climáticas en la zona.

Por lo anteriormente expuesto se determina el presunto incumplimiento de lo establecido en los artículo 2, 6 y 209 de la Constitución Política de Colombia; artículo 3, artículo 4 numerales 1,4 y 5 ,artículo 5 numerales 2 y 4, artículo 25, numerales 3, 4 y 12, artículo 26 numerales 1 y 8,artículo 28 de la Ley 80 de 1993; artículo 34 numeral 1, artículos 38 y 114 de la Ley 734 de 2002; artículo 3, numeral 12 de Ley 1437 de 2011; artículos 2,3, los numerales 10, 11, 12, 13 14, 15 y 16, artículo 4 numeral 5 y parágrafo,6 numeral 2.3 literal d, artículos 14 y 61 de la Ley 1523 de 2012, por lo cual se constituye en un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la UNGRD**

La UNGRD en su oficio de respuesta 2022EE05348, folios 1 al 21, manifiesta un recuento de la incorporación de recursos del SGR para el bienio del 1° enero de 2019 a 31 diciembre de 2020, incorporado mediante Ley 1942 del 27 diciembre de 2018, por la suma de \$522.894.909.463, donde se destina para la UNGRD \$252.490.991.817,61 para mitigar el riesgo en el municipio de Mocoa.

Luego hace un recuento de la incorporación de esos recursos desde el OCAD municipal de Mocoa mediante Acuerdo Nro. 028 del 30/12/2019 hasta la incorporación oficial de los recursos por la UNGRD mediante Resolución Nro. 1120 del 31/12/2019, y otras actividades de movimientos financieros (folios 3 y 4).

En folio 5 manifiesta la UNGRD:

*“Sin embargo, en aras de adelantar las obras de mitigación del riesgo para la reconstrucción de Mocoa de manera oportuna, se realizó la contratación de 17 contratos de obras de la cuenca media y baja y 12 contratos de interventoría, los cuales se relacionan a continuación:” (subrayado fuera del texto).*

Se describe el objeto, número de contrato y estado del proceso (todos en ejecución), incluso el contrato de obra 9677-PPAL001-977-2020 el cual se encuentra

suspendido (folios 5 a 14).

A continuación, hace mención al convenio entre el FNGRD y CORPOAMAZONIA, así:

*“Adicionalmente, es necesario señalar que para el desarrollo de las obras en mención se suscribió el CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 9677- PPAL001-308-2019 entre el FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES quien actúa a través de FIDUPREVISORA S.A., y CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA - CORPOAMAZONIA., cuyo objeto consistió en: REALIZAR LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS TÉCNICOS A DETALLE DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN Y EJES AMBIENTALES COMO PROPUESTA DE PLANIFICACIÓN, GESTIÓN AMBIENTAL Y DEL RIESGO DE DESASTRES SOBRE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS MULATO, SANGOYACO Y LA PARTE ALTA DE LA QUEBRADA TARUCA MOCOCHA PUTUMAYO. por un valor de MIL SETECIENTOS MILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL PESOS M/CTE (\$1.700.714.000)”.*

Posteriormente, continua con la descripción de los procesos en la parte Alta de las cuencas de los ríos, Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca de Mocoa, así:

*“Ahora bien, particularmente con respecto a la obra de mitigación en la parte Alta de los ejes ambientales de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca, es menester señalar que la UNGRD en cumplimiento a los compromisos adquiridos como ejecutores, gestionó a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la asignación de recursos para la ejecución de dichas obras, los cuales fueron asignados el 28 de diciembre de 2021, fecha en la cual el MHCP hace la apropiación de recursos por valor de \$206.257.153.708 para lo contratación de obras e interventoría para la cuenca alta de los Ríos Mulato, los ríos Sangoyaco y la parte alta de la Quebrada Taruca.”*

*“Mediante Resolución 1249 del 29 diciembre de 2021 “POR LA CUAL SE EFECTÚA UNA TRANSFERENCIA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA VIGENCIA FISCAL 2021, AL FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES” proferida por la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGO Y DESASTRES.*

*A partir del acto administrativo descrito anteriormente, en el mes de enero de 2022 se da inició a la estructuración del proceso de contratación de las obras de mitigación de la parte alta; este trabajo lo realiza el personal técnico encargado de los procesos MITIGACIÓN PARA LOS SECTORES MEDIO Y ALTO DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS MULATO, SANGOYACO Y LA PARTE ALTA DE LA QUEBRADA TARUCA, para tal efecto, se han generado grupos de intervención, de acuerdo a sus condiciones constructivas, logísticas y de proximidad.*

*Resultado de lo anterior, surge la necesidad de adelantar 11 procesos de contratación de obra y 11 procesos de contratación de interventoría. A la fecha la entidad desarrolla la etapa precontractual.*

*Así las cosas, se inicia formalmente la estructuración de cada uno de los 22 procesos a contratar, lo cual conlleva la elaboración de los documentos técnicos y la invitación a contratar según el procedimiento de contratación de la entidad.”*

En la siguiente imagen, se puede observar, el trabajo adelantado en la etapa precontractual: “

**IMAGEN 2. ACTIVIDADES ETAPA PRECONTRACTUAL**

FECHA	ACTIVIDAD
09-jun-21	Entrega de diseños finales ajustados del contrato de consultoría No. 0450 de 2019 producto del Convenio interadministrativo No. 9977-PPAL001-308-2019, por parte de la Subdirectora de Planificación y Ordenamiento Ambiental a la UNGRD
16-dic-21	Solicitud de recursos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la Construcción de las obras de mitigación de la cuenca alta de los ríos Mulato, quebradas Taruquita y Taruca
29-dic-21	Oficio de notificación de aprobación de recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (resolución 3449 del 28 de diciembre de 2021)
31-ene-22	Oficio 2022EE00745 de solicitud de aclaraciones a la consultoría de los Estudios y diseños de las obras de mitigación de la cuenca alta de los ríos Mulato, quebradas Taruquita y Taruca
16-feb-22	Respuesta de la consultoría a Oficio 2022EE00745 de solicitud de aclaraciones a los Estudios y diseños de las obras de mitigación de la cuenca alta de los ríos Mulato, quebradas Taruquita y Taruca incluyendo presupuesto actualizado a 2022
22-feb-22	Correo Remisión de observaciones a diseños estructurales y planos de la consultoría de los Estudios y diseños de las obras de mitigación de la cuenca alta de los ríos Mulato, quebradas Taruquita y Taruca
17-mar-22	Respuesta y ajustes de la consultoría a solicitud de ajustes en diseños estructurales de la consultoría de los Estudios y diseños de las obras de mitigación de la cuenca alta de los ríos Mulato, quebradas Taruquita y Taruca y entrega de planos ajustados

Anota la UNGRD que:

*Conforme con la anterior trazabilidad, se observa que los tiempos que han transcurrido entre la fecha de asignación e incorporación de los recursos del SGR destinados para la contratación de las obras de mitigación en la parte Alta de los ejes ambientales de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca, son razonables, si se tiene en cuenta las actuaciones necesarias que se han desplegado para su correcta estructuración en su etapa precontractual; con lo cual no se comparte la apreciación efectuada por el equipo auditor en el oficio, donde se señala que existió falta de coordinación por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo a través del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo en la estructuración de los proyectos y en la construcción de las obras de mitigación del riesgo para la reconstrucción de Mocoa.*

*Por otra parte, si se considera el marco funcional y de competencias que tiene a cargo esta Unidad Administrativa, se puede observar que desde el momento en que la Entidad contó con la disponibilidad presupuestal, luego de la apropiación, distribución y asignación de estos recursos, pudo dar inicio a las actuaciones administrativas, técnicas, financieras y jurídicas para llevar a cabo la preparación de los contratos en su fase precontractual, siendo la gestión hasta ahora alcanzada razonable en cuanto a tiempos transcurridos, atendiendo las exigencias técnicas que demandan estos procesos (...).”*



## Análisis de respuesta

En este análisis, partimos desde el Decreto Presidencial 0599 del 6 de abril de 2017, por la cual se declara la situación de desastre en el municipio de Mocoa, se ordena a la UNGRD elaborar el Plan de Acción Específico PAE -lineamientos generales, obras de emergencia y obras de prevención y mitigación en la zona (Art.4- párrafo 1- numeral 9), donde además decreta que el PAE deberá estar bajo la orientación y coordinación de la UNGRD.

Lo que se encuentra en la respuesta de la UNGRD a la observación Nro. 11, son la trazabilidad y un recuento de la línea de tiempo que ya observó el equipo auditor de la CGR tanto en la parte media y baja como en la parte Alta de las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca.

Los hechos notorios son:

Entre el 1 abril de 2017 hasta el 29 diciembre de 2017, solo se avanzó en la contratación de la consultoría para estudios y diseños de la parte media y baja de los ejes ambientales Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca.

Entre el 21 de octubre de 2018 cuando CORPOAMAZONIA termina el contrato de consultoría 485-2017, y hasta el 30 de diciembre de 2020 cuando el OCAD Mocoa asigna los recursos para la parte media y baja, se detectó que fue un periodo inactivo en acción para la mitigación del riesgo (23 meses sin gestión); solo el 12 abril de 2019 se firma el convenio 9677-PPAL001-308-2019 FNGRD/CORPOAMAZONIA para los estudios y diseños de la parte Alta, dos años después de la tragedia.

Como bien lo menciona la UNGRD el grupo de las 56 obras para la parte media y baja de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca da inicio solo hasta diciembre de 2020 y febrero de 2021, con la contratación de las obras en la parte media y baja de las cuencas de los ejes ambientales descritos.

Entre enero y marzo de 2022 inicia el proceso de estructuración en la fase precontractual para obras de la parte Alta de las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca.

Como fechas claves se tiene las de inicio de los contratos de consultoría para los estudios y diseños de la parte media y baja de los ejes ambientales, en principio del contrato 485 de 2017 que fue el 29 diciembre de 2017 (8 meses después de la tragedia), y posteriormente el contrato de consultoría 450 de 2019 para la parte alta de estos ejes ambientales, que se contrató el 13 de septiembre de 2019 (28 meses después de la tragedia).

Cuando la UNGRD menciona: *“en aras de adelantar las obras de mitigación del riesgo para la reconstrucción de Mocoa de manera oportuna, se realizó la contratación de 17 contratos de obras de la cuenca media y baja y 12 contratos de interventoría (...)”*, esta gestión apenas inició el 23 de marzo de 2020 cuando apropia los \$185 mil millones que la OCAD Mocoa le asigna como operador de dichos recursos para las obras de Mitigación, que después de un proceso de ajustes técnicos y de actualización, inicia la fase de estructuración precontractual para las obras de la parte media y baja, y solo hasta diciembre 20 de 2020 y febrero de 2021 inicia los primeros contratos de obra, de un grupo de 17 contratos de obra y 12 de interventoría; en este sentido, pasaron 3 años después de la tragedia para que la UNGRD iniciara el proceso de estructuración de obras en la parte media y baja de los ejes ambientales de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca; luego no hubo eficacia y celeridad administrativa en las funciones públicas que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -SNGRD en cabeza de la UNGRD.

Ahora bien, la UNGRD menciona el proceso del trámite de los estudios de la parte Alta entre el 9 junio de 2021 hasta 17 marzo de 2022, para luego conformar un grupo que estructure la fase precontractual para una necesidad identificada de 11 procesos de obra y 11 procesos de interventoría, los cuales manifiesta según el cuadro descriptivo, ya están en proceso de adjudicación. Téngase en cuenta que el contrato de consultoría 450 de 2019 se contrató solo hasta el 13 septiembre de 2019, posterior al Convenio 9677-PPAL001-308-2019 UNGRD/FIDUPREVISORA S.A-CORPOAMAZONIA del 12 abril de 2019 (Estudios para la parte Alta), y que finalmente fue entregado a la UNGRD por parte del ejecutor CORPOAMAZONIA con los ajustes y actualizaciones el 23 abril de 2021, es por esto que se afirma que se presentó una falta de coordinación interinstitucional para haber iniciado al tiempo y en forma oportuna los estudios y diseños tanto para la parte Alta como para la parte Media y Baja.

Según lo observado por el equipo auditor de la CGR, los tiempos manejados para iniciar los trabajos de consultoría y la estructuración de proyectos fase precontractual y ejecución para las partes Alta, Media y Baja de los ejes ambientales de Mocoa no han sido razonables, pues esto ha llevado más de 5 años; de otro lado, la no entrega de las obras con prioridad y celeridad, ponen en riesgo no solamente a la comunidad de Mocoa, sino también a las obras que ya se vienen ejecutando y que aún no terminan, principalmente las de la parte Baja y Media, que requieren del funcionamiento de las obras de la parte Alta para que todo el sistema hidrológico funciones con los criterios de diseño para la protección de las comunidades que habitan las cuencas hidrográficas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca, que viene siendo casi todo el territorio de Mocoa.

En conclusión, en la respuesta de la entidad, no se ha dicho nada diferente a lo observado por el equipo auditor de la CGR, por lo que ante la falta de coordinación interinstitucional y de gestión administrativa de la UNGRD para el proceso de obras

de mitigación para la reconstrucción de Mocoa llevan más de 5 años sin entrega de las obras requeridas para la disminución del riesgo, aún se mantiene la condición del riesgo en Mocoa, asociado a los efectos hidroclimáticos en el municipio y no se ha dado una solución definitiva a la comunidad.

La respuesta argumentada por la entidad no desvirtúa lo observado por la CGR y por lo tanto se valida como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto se observó una presunta falta de diligencia y eficiencia administrativa en las responsabilidades de la UNGRD, incumpliendo los deberes y preceptos constitucionales principalmente en lo referido al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y los principios de eficacia y celeridad (Art.6 y 209 CPC); primero por la falta de coordinación interinstitucional, y luego por el retraso sistemático y consecutivo en el proceso de gestión efectivo para minimizar el riesgo en Mocoa, toda vez que se presentó una falta de oportunidad en las actuaciones de la UNGRD en lo referido a la gestión administrativa y técnica para desarrollar los procesos precontractuales y contractuales para la implementación y construcción de las obras de mitigación requeridas, tanto en la parte media y baja como en la parte alta, por lo que este proceso se extendió en el tiempo por más de 5 años y a abril de 2022, ninguna obra adelantada por esta entidad ha sido entregada.

#### 4.1.4. OBJETIVO ESPECÍFICO 4.

Revisar los contratos de Interventoría para establecer si se ajustaron al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas.

En la evaluación a la Supervisión e Interventoría a los Contratos de Obras de las obras de Mitigación, se pudo determinar que estas actividades presentaron debilidades en el seguimiento y control a la ejecución de dichos contratos de obra como se puede apreciar en los resultados de los hallazgos encontrados en el desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización.

#### **Hallazgo Nro. 5. Documentación que soporta el Cronograma de ejecución del contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-988-2020 y su reprogramación. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

*De acuerdo con la documentación allegada por la UNGRD a la CGR, se pudo constatar que el cronograma inicial presentado por el contratista para la ejecución del contrato, fue ajustado (reprogramado) desde el 31/03/2021, de acuerdo con el documento en PDF denominado "PROGRAMACION TOTAL PROYECTO CFD MOCOA", sin embargo, la aprobación por parte de la interventoría de dicha reprogramación, se surtió mediante oficio sin número con fecha 8 de abril de 2022, es decir, un año después de haberse elaborado la reprogramación. Con base en lo anterior, se evidencia una deficiente labor de la interventoría respecto a sus obligaciones, por cuanto, así como el cronograma inicial presentado por el*

**contratista debe ser aprobado por la interventoría, por analogía, deberán ser aprobados los correspondientes ajustes al cronograma inicial, (Reprogramaciones) dentro de un término de tiempo pertinente con la ejecución del contrato.**

**Criterios:** Se contempla los siguientes:

**Constitución Política de Colombia de 1991:**

**Artículo 209:** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

**Artículo 3.-** *Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen (...)*

**Ley 80 de 1993:** *Estatuto de la administración pública, se enmarcan las normas generales para la supervisión de los contratos estatales.*

**Artículo 4.** *de los derechos y deberes de las entidades estatales. para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

*1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacer al garante.*

*(...) 4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.*

*(...) 5. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.*

**Artículo 5.** *de los derechos y deberes de los contratistas. para la realización de los fines de que trata el artículo 3º. de esta ley, los contratistas:*

*(...)2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las ordenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrambamientos que pudieran presentarse.*

(...) 4. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello

**Artículo 26.** del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

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

(...) 8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”

**Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único (Vigente hasta 29 de marzo de 2022)**

**Artículo 34. DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

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

**Artículo 82.** Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

(...) 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.

**Artículo 83.** supervisión e interventoría contractual. con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

(...)La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal,

*podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

**Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.**

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

**Invitación a ofertar a los interventores y contratos de Interventoría, en lo referente a las cláusulas relacionadas con las obligaciones de los interventores.**

**Guía de Supervisión e Interventoría Código G-1604-GCON-01 Versión 7 actualizada el 20/01/2021 de la UNGRD.**

**Situación Detectada.**

De acuerdo con la documentación allegada por la UNGRD a la CGR, se pudo constatar que el cronograma inicial presentado por el contratista para la ejecución del contrato, fue ajustado (reprogramado) desde el 31/03/2021, de acuerdo con el documento en PDF denominado “PROGRAMACION TOTAL PROYECTO CFD MOCOA”, sin embargo, la aprobación por parte de la interventoría de dicha reprogramación, se surtió mediante oficio sin número con fecha 8 de abril de 2022, es decir, un año después de haberse elaborado la reprogramación.

Es importante señalar que, el día de la visita a la obra por parte de la CGR, (30/03/2022) nos fue informado por parte de los representantes de la Interventoría, el contratista y la UNGRD, que el contrato solo cuenta con una reprogramación, la cual se debió a eventos tales como: creciente súbita del río Mulato del 31/07/2021, paro nacional de mayo de 2021 y desabastecimiento de materiales como el acero y las mallas por efectos de la pandemia del año 2021, no obstante lo anterior, no hay coherencia entre la fecha de elaboración de la reprogramación y las causas que se argumentaron para su suscripción, asimismo, dicha reprogramación data del 31/03/2021, es decir, a tan solo 23 días haberse dado inicio al contrato 09/03/2021, mucho antes de que se dieran los eventos que justificaron la reprogramación.

También es importante resaltar que la justificación técnica presentada en el oficio del 8 de abril de 2022 antes mencionado, no es consistente con lo reportado el día de la visita de la CGR y menos aún son consistentes las fechas de la elaboración de la reprogramación documento denominado “PROGRAMACION TOTAL

PROYECTO CFD MOCOA” y la fecha de la presentación de la misma, según se observa en los siguientes párrafos extractados del oficio del 08/04/2022, así:

**“JUSTIFICACIÓN TÉCNICA**

*Que, durante el mes de marzo del 2021, se adelantaron todas las actividades administrativas relacionadas con el inicio de obra como son socialización del proyecto, consecución de personal administrativo, mano de obra calificada y no calificada.*

*Que, una vez efectuado la localización y replanteo de las estructuras y campamento, revisión de diseños, en el que el contratista en compañía de interventoría pudo corroborar diferencias en las cotas de diseño y las cotas del cauce actual al iniciar trabajos de obra, producto de la dinámica natural de arrastre del río mulato, situación que fue remitida al consultor mediante oficio Nro. OFICIO-CFD-DMA-002 de fecha 07 de abril del 2021, preguntas importantes para la intervención y ejecución del proyecto; lo que atraso el inicio de las actividades en campo.*

*Que durante el primer mes no se ejecutaron actividades relevantes de obra debido a las incongruencias presentadas en los diseños, por lo que, el contratista mediante oficio Nro. 05 de abril de 2021 solicita la reprogramación de obra 1.*

*Que, debido al desabastecimiento de materiales en la zona como el acero N10 y las mallas para gaviones y colchogaviones, es necesario que el contratista realice las compras con proveedores nacionales y el tiempo de llegada a la obra estimado en un mes, genera retrasos en el inicio de las actividades contractuales.*

*Lo anterior, soportado mediante la correspondencia que se relaciona a continuación:*

*Oficios Recibidos*

*CTO 988-2020-MULATO-OFICIO-CFD-DMA-002 “Solicitud Y aclaraciones a los planos de diseño del proyecto de la referencia” – 07 de abril del 2021*

*Oficios remitidos a la supervisión*

*Email “Solicitud Y aclaraciones a los planos de diseño del proyecto Nro. 9677-PPAL001-988-2020”. – 08 de abril del 2021.”*

Lo anterior, por deficiencias en el seguimiento y control por parte de la supervisión efectuada por la UNGRD al contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-116-2021, mediante el cual se realiza la interventoría al contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-988-2020. Falta de revisión y verificación adecuada, por parte del Supervisor de la UNGRD, al momento de compilar los documentos que soportan las respuestas dadas por la UNGRD a los requerimientos efectuados por la CGR.

Lo que genera información poco confiable y útil, para las entidades e instituciones que realizan el seguimiento al desarrollo del proyecto de construcción de las obras

de mitigación en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa.

Por lo tanto, lo expuesto se constituye en un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la transgresión a los artículos 44, 45, 82, 83, 84 y 85 de la Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción; numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y a la Guía de Supervisión e Interventoría Código G-1604-GCON-01 Versión 7 actualizada el 20/01/2021 de la UNGRD.

### **Respuesta y análisis de la respuesta.**

La entidad en su respuesta insiste en que la comunicación del interventor hacia el supervisor, aprobando la reprogramación 1, se dio el 8 de abril de 2021. No obstante, de acuerdo con los documentos aportados por la UNGRD en las diferentes respuestas dadas a los requerimientos de la CGR, se pudo constatar que el oficio fechado el 8 de abril de 2022, efectivamente es de dicha fecha, diferente es que después lo entreguen con un radicado de un año antes, por lo tanto, no se desvirtuó lo observado, con la respuesta de la entidad.

Por lo tanto, se configura este hallazgo con posible incidencia disciplinaria, por cuanto se observó una presunta falta de control tanto de la interventoría como de la supervisión de la UNGRD, al no realizar con la oportunidad debida las aprobaciones y notificaciones de las reprogramaciones al cronograma de ejecución del contrato.

### **Hallazgo Nro. 6. Informes mensuales de interventoría Contrato Nro. 9677-PPAL001-098-2021. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

*De acuerdo con la información y documentación aportada por la UNGRD, como respuesta a los diferentes requerimientos de la CGR, no hay evidencia de que el contratista del contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-098-2021, mediante el cual se ejecuta la supervisión, control y seguimiento del contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1342-2020, haya realizado informes mensuales de interventoría para los meses de noviembre y diciembre de 2021, a pesar de que el contrato de obra se inició el 11 de noviembre de 2021.*

**Criterios:** Se contempla los siguientes:

#### **Constitución Política de Colombia de 1991:**

**Artículo 209:** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*



**Artículo 3.- Principios de la función administrativa.** La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen (...)"

**Ley 80 de 1993:** Estatuto de la administración pública, se enmarcan las normas generales para la supervisión de los contratos estatales.

**Artículo 4.** de los derechos y deberes de las entidades estatales. para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacer al garante.

(...) 4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

(...) 5. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

**Artículo 5.** de los derechos y deberes de los contratistas. para la realización de los fines de que trata el artículo 3º. de esta ley, los contratistas:

(...)2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las ordenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entabamientos que pudieran presentarse.

(...) 4. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello

**Artículo 26.** del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

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

(...) 8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado."

**Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único (Vigente hasta 29 de marzo de 2022)**

**Artículo 34. DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

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

**Artículo 82.** *Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

*(...) 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.*

**Artículo 83.** *supervisión e interventoría contractual. con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*(...)La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

**Artículo 84.** *Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.*

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

**Invitación a ofertar a los interventores y contratos de Interventoría, en lo referente a las cláusulas relacionadas con las obligaciones de los interventores.**

**Guía de Supervisión e Interventoría Código G-1604-GCON-01 Versión 7 actualizada el 20/01/2021 de la UNGRD.**

**Situación Detectada**

De acuerdo con la información y documentación aportada por la UNGRD, como respuesta a los diferentes requerimientos de la CGR, se pudo evidenciar que el interventor del contrato Nro. 9677-PPAL001-1342-2020, no ha realizado informes mensuales de interventoría para los meses de noviembre y diciembre de 2021, a pesar de que el contrato de obras se inició el 11 de noviembre de 2021, en los informes allegados existen solo unos informes en el formato semanal de avance de obra, para los meses de noviembre y diciembre de 2021.

Por incumplimiento de las obligaciones del interventor y deficiencias en el seguimiento y control por parte de la supervisión efectuada por la UNGRD al contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-098-2021, mediante el cual se realiza la interventoría al contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1342-2020. Falta de revisión y verificación adecuada, por parte del Supervisor de la UNGRD, al momento de compilar los documentos que soportan las respuestas dadas por la UNGRD a los requerimientos efectuados por la CGR.

Lo que genera información poco confiable y útil, para las entidades e instituciones que realizan el seguimiento al desarrollo del proyecto de construcción de las obras de mitigación en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa; lo que, además, contribuye a que la UNGRD no tenga una información acertada, oportuna y detallada para una adecuada toma de decisiones, frente al desarrollo del contrato.

Por lo tanto, lo expuesto se constituye en un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la transgresión a los artículos 44, 45, 82, 83, 84 y 85 de la Ley 1474 de 2011, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y a la Guía de Supervisión e Interventoría Código G-1604-GCON-01 Versión 7 actualizada el 20/01/2021 de la UNGRD.

**Respuesta y análisis de respuesta**

En términos generales la entidad manifiesta lo siguiente: *“Es preciso manifestar que desde la supervisión se han realizado los requerimientos pertinentes y se han realizado reuniones en búsqueda de soluciones que permitan avanzar en la ejecución de las obras, reuniones con presencia de contratista de obra, contratista de interventoría, Supervisión, líder Proceso Reconstrucción Mocoa, Subdirector para la Reducción de Riesgos, sin embargo, y como a la fecha el contratista de interventoría No ha cumplido con la totalidad de los compromisos pactados y requerimientos realizados, se procede a realizar el informe de supervisión para apertura de presunto incumplimiento, toda vez, que el contrato de*

*Interventoría se encuentra dentro del plazo de ejecución pactado.”*

Sin embargo, no se desvirtúa lo observado, dado que, si bien el supervisor muestra acciones y gestión para que el contratista interventor cumpla con sus obligaciones, las mismas no han sido oportunas y el interventor no elaboró los informes mensuales de interventoría de noviembre y diciembre de 2021, tal y como queda demostrado con la respuesta de la observación emitida por la Unidad.

Por lo tanto, se configura este hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto se observó posible incumplimiento de las funciones y deberes de la interventoría respecto de la presentación de los informes mensuales y falta de control de la supervisión de la UNGRD para conminar al interventor a cumplir con las obligaciones pactadas contractualmente.

**Hallazgo Nro. 7. Cronogramas de ejecución de los contratos para la construcción de las obras de mitigación en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

*Se han aprobado por parte de la interventoría reprogramaciones a los cronogramas iniciales de ejecución de las obras, presentados por los contratistas, los cuales, si bien es cierto no implican prórrogas o adiciones en tiempo de los plazos contractuales pactados, no se han venido cumpliendo con eficacia y efectividad, y no se evidencian por parte de la interventoría acciones correctivas que conlleven a lograr por parte de los contratistas la ejecución de los contratos dentro de los plazos pactados, por medio de las herramientas contractuales como son las solicitudes de procesos administrativos sancionatorios al contratista por incumplimientos en el cronograma “Cláusula Multas” para iniciar el procedimiento de imposición de multas cuya naturaleza será conminatoria del cumplimiento de las obligaciones del contrato.*

**Criterios:** Se contempla los siguientes:

**Constitución Política de Colombia de 1991:**

**Artículo 209:** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

**Artículo 3.- Principios de la función administrativa.** *La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen (...)*

**Ley 80 de 1993:** Estatuto de la administración pública, se enmarcan las normas generales para la supervisión de los contratos estatales.

**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:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacer al garante.

(...) 4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

(...)5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

**Artículo 5o.** de los derechos y deberes de los contratistas. para la realización de los fines de que trata el artículo 3º. de esta ley, los contratistas:

(...)2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las ordenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrambamientos que pudieran presentarse.

(...) 4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello

**Artículo 26.** del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

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

(...) 8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”

**Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único (Vigente hasta 29 de marzo de 2022)**

**Artículo 34. DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

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

**Artículo 82.** *Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

*(...) 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.*

**Artículo 83.** *supervisión e interventoría contractual. con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*(...)La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

**Artículo 84.** *Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.*

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

**Invitación a ofertar a los interventores y contratos de Interventoría, en lo referente a las cláusulas relacionadas con las obligaciones de los interventores.**

**Guía de Supervisión e Interventoría Código G-1604-GCON-01 Versión 7 actualizada el 20/01/2021**

## **Situación Detectada**

De acuerdo con lo verificado en la documentación aportada por la UNGRD a la CGR

y las visitas efectuadas por esta última, entre el 28 de marzo y el 1 de abril de 2022 a las obras en ejecución, se pudo evidenciar que el estado de avance de algunos de los contratos, presentan atrasos significativos de acuerdo con las reprogramaciones aprobadas al cronograma inicial, de igual forma, se pudo establecer diferentes inconsistencias e incoherencias en algunos de los documentos aportados como anexos a las respuestas dadas por la Unidad a los requerimientos del equipo auditor, tal y como se relaciona en los siguientes apartes de cada contrato verificado:

#### Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-988-2020.

Revisados y comparados los archivos suministrados por la UNGRD, relacionados con el cronograma inicial y su reprogramación, se concluye que, si bien no se ha prorrogado el plazo de ejecución integral del contrato, se presentan las siguientes situaciones frente al cumplimiento de la reprogramación 1 del cronograma inicial, a la fecha de la visita de la CGR, así:

Se desplazaron tres meses, dos intervenciones de las seis a ejecutar, las cuales son el Muro # 1 y el Dique Abierto # 3, con porcentajes en peso respecto al total del contrato de 10,45% y 36,32% es decir, la suma equivale al 46,76% del total del valor del contrato, sin embargo, habiéndose cumplido el plazo para la terminación del muro #1, desde el 25/11/2021 y quedando solo dos meses para la terminación del dique abierto #3 desde la fecha de la visita, el mismo solo va ejecutado en aproximadamente en un 50%, a pesar de que han transcurrido siete (7) de los nueve meses para su ejecución total, es así que no es posible que se pueda cumplir con el plazo pactado, más aun teniendo en cuenta los periodos de lluvias en la región.

Respecto de las otras cuatro (4) obras no hubo desplazamiento de su programación inicial, sin embargo, se observa que el azud # 4 a pesar de que se inició tres meses antes de lo inicialmente programado, al 30/03/2022, su ejecución es de aproximadamente 90%, y su plazo de terminación venció el 08/02/2022, es así que existe un retraso en la terminación de dicha obra de 50 días.

En relación con el muro # 3, su plazo de ejecución venció el 23/03/2022, su avance a la fecha de la visita era de aproximadamente 30%, lo que evidencia por ende un atraso de 7 días y si bien el plazo contractual total vence el 08/07/2022, se observa un incumplimiento del cronograma respecto a las obras antes descritas.

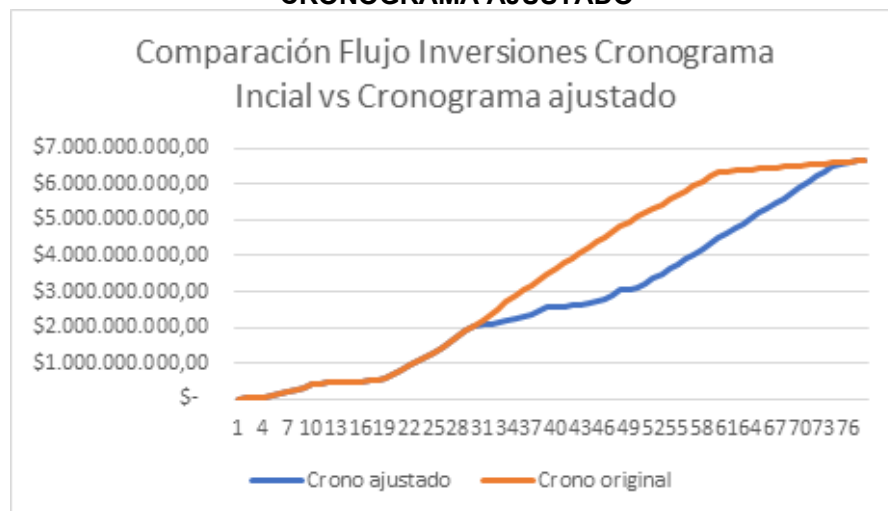
Al 22/03/2022, el avance del global del contrato programado es 52% y avance ejecutado 47%, es decir, un atraso del 5%, equivalente a un atraso ponderado de 20%.

Contrato de obra Nro. 9677 PPAL001 1388 2020.

El avance de ejecución de ese contrato es del 46,12% respecto del 52,51% del avance programado hasta el 22/03/2022 (semana 53), es decir, que existe un atraso del 6,39%, lo que equivale a un atraso ponderado del 12,17%; sin embargo, y de acuerdo con el análisis de las fechas de inicio (12/03/2021) y el plazo pactado, (18 meses) se observa, que, a la fecha de la visita de la CGR, cuando han transcurrido 12 meses desde el inicio del contrato, es decir, se han cumplido dos terceras partes de su plazo total y el avance está por debajo del 50%.

Este contrato ha tenido una sola reprogramación del cronograma inicial, en la cual se observa lo siguiente: Al 27/03/2022, se tiene una inversión acumulada programada del 54,48% del valor total del contrato, lo que implica que el cronograma se ajustó disminuyendo las inversiones desde la semana 31 en adelante como se muestra en el siguiente grafico Nro. 1.

**GRÁFICO 1. COMPARACIÓN FLUJO INVERSIONES CRONOGRAMA INICIAL VS CRONOGRAMA AJUSTADO**



Fuente: Elaborado por el Auditor con base en el cronograma suministrado por la UNGRD

Contrato de obra Nro. 9677 PPAL001 1023 2020

El cronograma inicial del contrato ha tenido hasta el 31/03/2022 (visita de la CGR) una sola reprogramación, la cual, fue solicitada por el contratista mediante oficio Nro. DIQ-2-TAR Nro. 004 del 05/04/2021, es decir, 24 días después de iniciado el contrato (12/03/2021).

De acuerdo a lo informado por la UNGRD en la presentación efectuada el 28/03/2022, el avance de ejecución de ese contrato es del 43,42% de un total programado del 55,37% hasta el 22/03/2022 (semana 53), es decir, un atraso del



11,95%, equivalente a un atraso ponderado de 21,58%. No obstante, el día de la visita a la obra (31/03/2022), los representantes de la interventoría y el supervisor de la UNGRD, reportaron un avance de ejecución de 44,24% de un total programado del 57,89%, es decir, un atraso del 13,65%, equivalente a un atraso ponderado de 23,58%, correspondiente a la semana 54.

Sin embargo, y de acuerdo con el análisis de las fechas de inicio (12/03/2021) se observa que, a la fecha de la visita de la CGR, cuando han transcurrido 12,3 meses desde el inicio del contrato, es decir, se han cumplido dos terceras partes de su plazo total el avance está por debajo del 50%.

#### Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1342-2020

De acuerdo a la presentación del proyecto realizada por la UNGRD en la semana de la visita de la CGR, el avance de dicho contrato al 22 de marzo de 2022, es el siguiente: avance financiero es del 0%, el avance físico programado es del 3,97% y el avance físico ejecutado es del 3,68%, es decir, el atraso es de 0,29%, equivalente a un atraso ponderado de 7,30%.

#### Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-639-2021

De acuerdo con la presentación del proyecto realizada por la UNGRD en la semana de la visita de la CGR a Mocoa, se observa que este contrato, cuenta con una reprogramación del cronograma inicial de obra y su avance al 22/03/2022, es el siguiente: avance programado 29,55% y avance ejecutado 20,19%, lo que muestra un atraso de 9,36%, equivalente a un atraso ponderado de 31,68%; sin embargo, al 22/03/2022, había transcurrido el 41% del tiempo pactado en el contrato.

#### Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-183-2021

Su avance físico al 22/03/2022, es el siguiente: programado 2,01% y ejecutado 1,02%, lo que muestra un atraso de 0,99%, equivalente a un atraso ponderado de 49,25%.

#### Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-311-2021

A partir del 01/08/2021, el contratista presentó una reprogramación al cronograma inicial de obra, argumentando problemas prediales y la creciente del 19/07/2021, reprogramación que fue informada por el Interventor, al supervisor de la UNGRD, 45 días después de que empezó su aplicación.

Además, de lo anterior, se observó en los informes de interventoría de julio a diciembre de 2021, que el avance del contrato tuvo el comportamiento mostrado en la imagen Nro. 3, a pesar de que ya se había realizado la reprogramación a partir

del 1 de agosto de 2021, lo que indica que, solo en el mes de agosto de 2021, se observó mejoría en cuanto a la disminución del atraso que venía presentando el contrato hasta el mes de julio de 2021, y eso debido a que el porcentaje programado acumulado para el mes de agosto disminuyó con respecto a ese mismo parámetro, en 2,81% frente a lo que se había programado para el mes de julio

**IMAGEN 3. CORRESPONDIENTES A LOS AVANCES DEL CONTRATO ENTRE LOS MESES DE JULIO A DICIEMBRE DE 2021**

FECHA: 02 de Agosto de 2021			FECHA: 28 de agosto de 2021		
AVANCE DE OBRA	MES DE JULIO	ACUMULADO	AVANCE DE OBRA	MES DE AGOSTO	ACUMULADO
PROGRAMADO	9.77%	16.84%	PROGRAMADO	4.48%	14.03%
EJECUTADO	7.34%	12.43%	EJECUTADO	4.37%	16.81%
ADELANTO / ATRASO	-2.43%	-4.41%	ADELANTO / ATRASO	-0.11%	-2.78%

CONSORCIO MIRAVALLE – Construcción de Azud 10			CONSORCIO MIRAVALLE		
FECHA: 02 de octubre de 2021			FECHA: 30 de octubre de 2021		
AVANCE DE OBRA	MES DE SEPTIEMBRE	ACUMULADO	AVANCE DE OBRA	MES DE OCTUBRE	ACUMULADO
PROGRAMADO	8.70%	22.73%	PROGRAMADO	8.96%	31.68%
EJECUTADO	3.52%	20.33%	EJECUTADO	3.08%	23.41%
ADELANTO / ATRASO	-5.18%	-2.40%	ADELANTO / ATRASO	-5.88%	-8.27%

CONSORCIO MIRAVALLE			CONSORCIO MIRAVALLE		
FECHA: 27 de noviembre de 2021			FECHA: 01 de enero de 2022		
AVANCE DE OBRA	MES DE NOVIEMBRE	ACUMULADO	AVANCE DE OBRA	MES DE DICIEMBRE	ACUMULADO
PROGRAMADO	6.68%	38.36%	PROGRAMADO	8.44%	46.81%
EJECUTADO	7.66%	31.08%	EJECUTADO	5.96%	37.03%
ADELANTO / ATRASO	+0.98%	-7.28%	ADELANTO / ATRASO	-2.48%	-8.78%

Fuente: Informes de Interventoría de julio a diciembre de 2021

De acuerdo con lo informado por la interventoría el día de la visita de la CGR, (29/03/2022) el 4 de febrero de 2022, esta solicitó a la Unidad que se iniciara un proceso administrativo sancionatorio por atrasos atribuibles al contratista; sin embargo, el contratista presentó un plan de contingencia, por lo que se suspendió lo relacionado con el proceso hasta tanto se terminara el plan de contingencia presentado por el contratista, el cual en términos generales lograría subsanar el atraso en un plazo de 9 semanas entre la semanas 43 a la 51; sin embargo, de acuerdo con los seguimientos efectuados por la interventoría este atraso no se ha disminuido y además, coyunturalmente se han generado otras situaciones de atraso como es el problema predial.

Este contrato, cuenta con una reprogramación del cronograma inicial de obra y su avance al 22/03/2022, es el siguiente: avance programado 62,23% y avance ejecutado 56,89%, lo que equivale a un atraso del 12,34%, equivalente al 17,82% de atraso ponderado; sin embargo, de acuerdo con lo informado por la interventoría y la supervisión el día de la visita de la CGR, el atraso es 11,40%, equivalente a un 16,47% de atraso ponderado.

### Contrato de obra Nro. 9677 PPAL001-1025-2020

El avance programado es de 47,10% y avance ejecutado 37,03%, es decir, existe un atraso del 10,07%, lo que es equivalente a un atraso ponderado de 21,38%. El cronograma inicial ha tenido tres (3) reprogramaciones, en las siguientes fechas, 29 de junio, 28 de julio y 28 de agosto de 2021; asimismo, se cuenta con una reprogramación correspondiente al plan de contingencia presentado en el mes de febrero de 2022.

De igual forma, es importante resaltar que al momento de la visita (30/03/2022) a solo 11 días de la terminación del plazo contractual, el avance de ejecución no alcanza siquiera el 50% del total, y lo informado por la interventoría es que ya se avaló por parte de está, una solicitud de prórroga del contratista y que le fue trasladada a la UNGRD.

### Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-980-2020

Este contrato, cuenta con tres (3) reprogramaciones del cronograma inicial de obra, en las siguientes fechas, 29 de junio, 28 de julio y 28 de agosto de 2021; asimismo, se cuenta con una reprogramación correspondiente al plan de contingencia presentado en el mes de febrero de 2022. Su avance al 22/03/2022, es el siguiente: programado 57,04% y ejecutado 43,09%, es decir, existe un atraso del 13,95%, equivalente a un atraso ponderado de 24,46%. Cabe señalar, que prácticamente a un mes y ocho días de la terminación del contrato, su avance de ejecución está por debajo del 50%, lo cual, hace prácticamente imposible culminar las obras en el tiempo previsto.

De otra parte, el 26 de mayo de 2021 se suscribió suspensión del contrato por un término de 20 días calendario, entre el 27 de mayo y el 15 de junio de 2021, los argumentos fueron especialmente temas de implantación de las obras por debilidades al parecer en los diseños y las condiciones actuales del lecho del río y el ancho del cauce del mismo, que hacen que no se puedan ejecutar las obras en las condiciones prevista en los diseños, por lo que, se deben gestionar las mesas de trabajo necesarias para dar soluciones a los inconvenientes presentados, igualmente, existe otros argumentos de orden social y de orden público, como lo fue el paro a nivel nacional, que se inició el 28 de abril de 2021. Así las cosas, la fecha de culminación del contrato ya no es el 11 de abril del año en curso, sino el 1 de mayo, sin embargo, de acuerdo a la presentación efectuada por la UNGRD, hay una solicitud de prórroga, de fecha 11 de marzo de 2022, sobre la cual no se informó su estado al 28 de marzo de 2022 fecha de realización de la presentación del proyecto, es así, que el atraso del contrato a conllevado a que no se pueda terminar en el tiempo pactado, por lo cual, se deberá prorrogar el plazo, sin embargo, no se observa en la documentación allegada por la Unidad, trámites de procesos sancionatorios en contra del contratista por posibles incumplimientos en el

cronograma planteado inicialmente ni de su reprogramación.

#### Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-201-2021

Obra que consta de diez (10) intervenciones de las cuales a la fecha de la visita se encontraron activos cuatro (4) frentes de trabajo, así: Azud 06 ejecutado en aproximadamente en un 28%, Muro # 04 ejecutado aproximadamente en un 81%, Muro # 10 con avance aproximado del 65% y el Azud 12 avanzado en aproximadamente en 39%. El cronograma inicial ha sido ajustado en dos oportunidades de acuerdo con lo informado por la interventoría; sin embargo, en la documentación allegada por la UNGRD, solo hay un cronograma de obras; a cinco (5) meses de la terminación del plazo del contrato, el avance consolidado aproximado es de 38,05%, lo cual indica una alta probabilidad de que no se cumpla con la reprogramación actual y por ende el contrato en el plazo programado y vigente hasta la fecha.

Se resalta que, de acuerdo con el informe de interventoría del mes de diciembre de 2021, el avance del contrato es el siguiente: avance programado 35,4% y ejecutado 22,02%, es decir, el atraso a diciembre era de 13,38% y de acuerdo con la presentación realizada por la Unidad, durante la visita efectuada por la CGR, el avance programado al 22/03/2022, era de 41,1% y el ejecutado de 37,06%, es decir, un atraso del 4,04%, equivalente a un atraso ponderado de 9,83%. No obstante, faltando menos del 30% del plazo pactado contractualmente, el avance físico del contrato está por debajo del 40%.

#### Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1334-2020

Al 22/03/2022, el avance programado es 30,38% y avance ejecutado 24,79%, es decir, un atraso de 5,59%, equivalente a un atraso ponderado del 18,40%. El plazo de culminación del contrato es el 9 de septiembre de 2022, es decir, que, al 22 de marzo de 2022, fecha de reporte del avance, restando un poco más de cinco (5) meses, el avance no supera el 25% del total del contrato, habiendo transcurrido desde su inicio, 13 meses.

De este contrato la UNGRD suministró a la CGR como respuesta al oficio Nro. 1, un cronograma en PDF denominado "14.Cronograma\_Ejecución\_Actividades" que corresponde con el acta de inicio del 08/03/2021.

No obstante, lo anterior, como respuesta al punto 4 del oficio Nro. 7 de la CGR, la UNGRD aportó los siguientes documentos mostrados en la imagen Nro. 4, en los cuales se pudo constatar lo siguiente:

**IMAGEN 4. DOCUMENTOS ENTREGADOS POR LA UNGRD COMO RESPUESTA AL PUNTO 4 DEL OFICIO AEF-MOCHA-07 - UNGRD- RADICADO 2022EE0058164 – 04042022**



Fuente: Anexos al punto Nro. 4 de la respuesta dada por la UNGRD al oficio Nro. 7 de la CGR

El contratista, mediante oficio sin número del 13/04/2022, presenta justificación técnica de reprogramación Nro. 2, según documento denominado “OFICIO-CRM-391-2022 Justificación técnica reprogramación Nro. 2”.

El documento en Project denominado “Cronograma Consorcio Rio Mulato inicial” es un cronograma que tiene su inicio el 22/02/2021 y su fin el 01/08/2022, lo cual no corresponde con las fechas de inicio y terminación del contrato, puesto que el acta de inicio es del 08/03/2021.

Por último, los dos archivos en Excel denominados “REPROGRAMACION 1” y “REPROGRAMACION 2” no cuentan con fecha de elaboración y de acuerdo a las propiedades de dichos archivos fueron creados el 21/04/2022.

Como se puede observar hay inconsistencias en la información aportada por la UNGRD.

Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1330-2020

El avance al 22/03/2022, es el siguiente: avance programado 33,04% y avance ejecutado 11,73%, es decir, un atraso de 21,31%, equivalente un atraso ponderado de 64,50%; no obstante, el contrato al 22/03/2022 contaba con un plazo en tiempo ya ejecutado de aproximadamente 11 meses, equivalentes al 61% del plazo total.

Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-323-2020

El avance programado al 22/03/2022, es 3,20% y avance ejecutado 1,66%, es decir, existe un atraso de 1,54%, equivalente a un atraso ponderado de 48,13% no obstante, hay que señalar que, el contrato estuvo suspendido durante 3 meses entre el 18 de julio al 18 de octubre de 2021 y su nueva fecha de terminación es el 14 de enero de 2023, (No el 14/03/2023, como quedó consignado en la presentación efectuada por la UNGRD el 28/03/2022, primer día de la visita de la CGR a Mocoa

en el 2022) suspensión que tuvo su origen en un problema de tipo predial, dada los diseños de las obras que intervenían parte de los predios del terminal de transportes de Mocoa, razón por la cual fue necesario suspender el contrato, mientras se daba solución a los inconvenientes de tipo social y predial.

Con base en lo anterior, del plazo del contrato han transcurrido al 15 de abril de 2022, un total de 9 meses, es decir, el 50% del plazo total pactado; sin embargo, su ejecución para el 22 de marzo de 2022, es mínima, ya que está por debajo del 2% de su ejecución total, faltando el 50% del plazo pactado contractualmente.

En conclusión, el avance físico ponderado programado del total de las obras (17 contratos de obra) al 22/03/2022, respecto a los valores contractuales, era del 37,24%, y el avance físico ejecutado es del 46,14%, lo que equivale a un avance de ejecución física ponderado de 23,91%, respecto de lo programado, no obstante, a dicha fecha, de los 17 contratos en ejecución, existían 10 contratos de obra (59% del total de los contratos) con un plazo para su culminación, por debajo de 6 meses, de los cuales, 2 contratos (12% del total de los contratos) estaban a tan solo 20 días para finalizar su plazo contractual; asimismo, 5 contratos (29% del total de los contratos) contaban con un plazo entre los 6 y 10 meses y tan solo 2 contratos (12% del total de los contratos) con un plazo superior a los 10 meses.

Todo lo anterior denota, una baja programación financiera del proyecto en conjunto, al 22/03/2022, respecto del tiempo pactado para la ejecución total de los contratos.

Situaciones generadas por deficiencias en el control y supervisión por parte de la interventoría y debilidades en la gestión de supervisión de la UNGRD, al no adelantar con la oportunidad debida, las acciones tendientes para tramitar los procesos administrativos sancionatorios por el incumplimiento de los cronogramas y por ende conminar al contratista al cumplimiento de los mismos, a través de la imposición de las multas pactadas en la cláusula del contrato.

Asimismo, se observan deficiencias en cuanto a las labores de interventoría y de la supervisión efectuada por la UNGRD a los contratos de interventoría, dada las diferentes inconsistencias en la información y documentación entregada por la UNGRD a la CGR, sin que la misma sea revisada y verificada, en cuanto a su contenido y numeración, como es el caso de algunos oficios de la interventoría efectuada a través del contrato Nro. 9677-PPAL001-345-2021, al contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1388-2020, donde se aprueban reprogramaciones, los cuales están fechados en el 2021, sin embargo, no tienen número consecutivo que evidencie que efectivamente fueron emitidos en dichas fechas.

Lo anterior, ocasiona dilatación de los tiempos de ejecución de los contratos, al no poderse culminar las obras dentro de los cronogramas iniciales, como tampoco en las reprogramaciones aprobadas a los mismos, lo cual redundará en un atraso general

del proyecto y de los beneficios previstos con su ejecución, poniendo en riesgo a la población de Mocoa ante una eventual situación de crecientes súbitas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y quebrada Taruca. Igualmente, poniendo en riesgo las inversiones adelantadas hasta la fecha al no poderse garantizar la funcionalidad integral del sistema de mitigación. Además, las inconsistencias e incoherencias en la información allegada por la UNGRD a la CGR, generan información poco confiable y útil, para las entidades e instituciones que realizan el seguimiento al desarrollo del proyecto de construcción de las obras de mitigación en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa.

Por lo tanto, lo expuesto se constituye en un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la transgresión del Artículo 209 de la CP de Colombia, (principios de eficacia, economía y celeridad) Artículo 3° de la Ley 489 de 1998, artículos 23, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993; artículos 44, 45, 82, 83, 84 y 85 de la Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción; numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; Invitación a ofertar a los interventores y contratos de Interventoría, en lo referente a las cláusulas relacionadas con las obligaciones de los interventores y la Guía de Supervisión e Interventoría Código G-1604-GCON-01 Versión 7 actualizada el 20/01/2021, de la UNGRD.

### **Respuesta de la UNGRD**

La respuesta que la Unidad emitió en cada uno de los contratos que se mencionaron en la observación, se puede resumir, así:

*“Al respecto se acota que De acuerdo a la GUÍA DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CÓDIGO: G-1604-GCON-01.*

*Funciones Administrativas del Interventor y/o Supervisor. Comprende todas las actividades encaminadas a impulsar la ejecución del contrato y verificar el cumplimiento por parte del contratista de los trámites y diligencias que debe realizar, a través del seguimiento administrativo, fiscal, tributario y de manejo de recurso humano de un contrato.*

*Según los hechos presentados en obra y la justificación emanada por el contratista, y las situaciones presentadas por el paro nacional, desabastecimiento de acero en el país, la falta de materiales en la región, condiciones climáticas de la región y las crecientes, es importante manifestar que, si bien se han generado retrasos en la ejecución, se deben a situaciones ajenas que no tienen que ver con el desempeño normal que ha venido registrando el contratista. Es de aclarar que hasta la fecha se considera que las situaciones presentadas no dan lugar a dichas imposiciones sobre la cláusula de Multas que se daría como resultado del no cumplimiento a las obligaciones contractuales; Así las cosas, es de dar a conocer que el contratista de obra es conocedor que dichos incumplimientos pueden con llevar a realizar acciones correctivas para que cumpla con los plazos estipulados contractualmente.”*

## Análisis de la respuesta

Cabe señalar que, en cada contrato, la Unidad da un nuevo reporte del avance, algunos de los cuales son con posterioridad a la visita efectuada por la CGR a las obras en Mocoa, realizada entre el 28 de marzo y el 1 de abril de 2022.

Si bien es cierto, durante el año 2021, se dieron algunas situaciones ajenas al contratista, como bien lo mencionaron, que ocasionaron el atraso de las obras en algunos de los contratos, se entiende que efectivamente por esas situaciones es que se admitieron las reprogramaciones del cronograma inicial presentado por los contratistas, sin embargo, lo que se objeta con la observación, es que precisamente, habiéndose efectuado las reprogramaciones y planes de contingencia para subsanar los atrasos, los mismos no se lograron superar, debido a situaciones propias de la planificación de los recursos de los contratistas que no fueron controlados en debida forma, tanto por estos como por los interventores, conllevando a nuevos atrasos que generaron nuevas reprogramaciones y en algunos casos a la prórroga de los plazos inicialmente pactados; esto sin que se observara unas acciones proactivas y contundentes de parte de los interventores para conminar a los contratistas a cumplir con los compromisos y plazos de las actividades que fueron objeto de reajuste en los respectivos cronogramas. Asimismo, respecto de lo expuesto con relación al Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-183-2021, cabe señalar, que se mantiene lo observado, dado que, si bien la UNGRD, adjuntó con la respuesta a la observación un acta de inicio del contrato del 11 de abril de 2022, en las presentaciones realizadas por la UNGRD el 08/02/2022 y el 28/03/2022, a la CGR, dicho contrato contaba con un avance físico programado 2,01% y ejecutado 1,02%, lo que muestra un atraso de 0,99%, equivalente a un atraso ponderado de 49,25%; sin embargo, con la respuesta a la observación indican que solo hasta el 11 de abril de 2022 se firmó acta de inicio y que hasta el 18 de mayo de 2022 se empiezan a ejecutar actividades de acuerdo con el cronograma de obra aprobado.

Basado en lo anterior, existe inconsistencia en la información reportada por la UNGRD a la CGR en las presentaciones realizadas en desarrollo del proceso auditor realizado. Aunado a lo anterior, y conforme el oficio emanado de la Procuraduría General de la Nación, dirigido a la UNGRD, con radicado S-2022-038870 del 22/04/2022, oficio que fuera adjuntado a una de las respuestas de las observaciones de la CGR, en el cual se consultó el link <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/mocoa/Documents/Informe-Seguimiento-Mocoa.pdf>, que muestra el informe de seguimiento con corte al 13 de abril de 2022, de los referidos contratos de mitigación en ejecución actualmente, se pudo constatar, que, en dicha presentación no se muestra ningún avance ni programado ni ejecutado de dicho contrato, contrario a lo que fuera mostrado a la CGR en las presentaciones efectuadas por la UNGRD en los meses de febrero y marzo de 2022, como respuesta a los requerimientos de este ente de control. Como se puede observar en



las imágenes Nos. 5 y 6 siguientes:

**IMAGEN 5. AVANCE DEL CONTRATO NO. 9677-PPAL001-183-2021 DE ACUERDO CON LAS PRESENTACIONES EFECTUADAS POR LA UNGRD A LA CGR EN LOS DÍAS 8 DE FEBRERO Y 28 DE MARZO DE 2022**



Fuente: Presentaciones efectuadas por la UNGRD a la CGR el 8 de febrero y el 28 de marzo de 2022

**IMAGEN 6. AVANCE DEL CONTRATO NO. 9677-PPAL001-183-2021 DE ACUERDO CON EL INFORME DE AVANCE CONSULTADO EN LA PÁGINA WEB DE LA UNGRD.**



Fuente: web UNGRD (<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/mocoa/Documents/Informe-Seguimiento-Mocoa.pdf>).

De otra parte, con respecto al Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-323-2020, es importante mencionar que, independiente de que se hayan presentado algunas situaciones (inconvenientes con los diseños y con el predio donde se deben implantar las obras “Terminal de Transporte”) que afectaron de manera parcial la ejecución del contrato, lo cierto es que, no ha habido una gestión expedita y efectiva tendiente a mitigar los efectos a los que está expuesto el municipio de Mocoa por los comportamientos de los ríos y quebrada que son objeto de esta actuación especial de fiscalización, ya que se está adelantando unas obras contratadas en el marco de una emergencia, pero que su ejecución no responde a los términos de celeridad que requieren este tipo de contratación.

Por lo tanto, se configura este hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto se observó posible incumplimiento de parte de los contratistas de obra frente a la ejecución de las reprogramaciones aprobadas al cronograma inicial de los contratos y presunta deficiencia en la gestión de los interventores y supervisores de la UNGRD para aplicar las herramientas establecidas contractualmente para que se cumpla con las obligaciones y acuerdos suscritos dentro del contrato.

**Hallazgo Nro. 8. Obligaciones y funciones de las interventorías a los contratos de obra y de los supervisores a los contratos de obra e interventoría. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

*Conforme la información y documentación entregada por la UNGRD a la CGR, en respuesta a los diferentes requerimientos efectuados en desarrollo de la actuación especial de fiscalización realizada a las obras de mitigación adelantadas en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa, se han evidenciado demoras en el actuar de los interventores y supervisores, además, de inconsistencias e incongruencias, en los documentos allegados.*

**Criterios:** Se contempla los siguientes:

**Constitución Política de Colombia de 1991:**

***Artículo 209:** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

***Artículo 3.- Principios de la función administrativa.** La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen (...)*

**Ley 80 de 1993:** Estatuto de la administración pública, se enmarcan las normas generales para la supervisión de los contratos estatales.

**Artículo 4.** de los derechos y deberes de las entidades estatales. para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacer al garante.

(...) 4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

(...) 5. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

**Artículo 5.** de los derechos y deberes de los contratistas. para la realización de los fines de que trata el artículo 3º. de esta ley, los contratistas:

(...)2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las ordenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse.

(...) 4. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello

**Artículo 26.** del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

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

(...) 8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”

**Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único (Vigente hasta 29 de marzo de 2022)**

**Artículo 34. DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

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

**Artículo 82.** *Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

*(...) 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.*

**Artículo 83.** *supervisión e interventoría contractual. con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*(...)La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

**Artículo 84.** *Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.*

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

**Invitación a ofertar a los interventores y contratos de Interventoría, en lo referente a las cláusulas relacionadas con las obligaciones de los interventores.**

**Guía de Supervisión e Interventoría Código G-1604-GCON-01 Versión 7 actualizada el 20/01/2021 de la UNGRD.**

**Situación Detectada.**

De acuerdo con lo verificado en la documentación aportada por la UNGRD a la CGR, como respuesta a los diferentes requerimientos hechos por el equipo auditor, se pudo evidenciar una serie de inconsistencias e incongruencias en algunos de los documentos allegados como anexo a las respuestas, tal y como se relaciona en los siguientes apartes transcritos, de algunos contratos:

Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-988-2020.

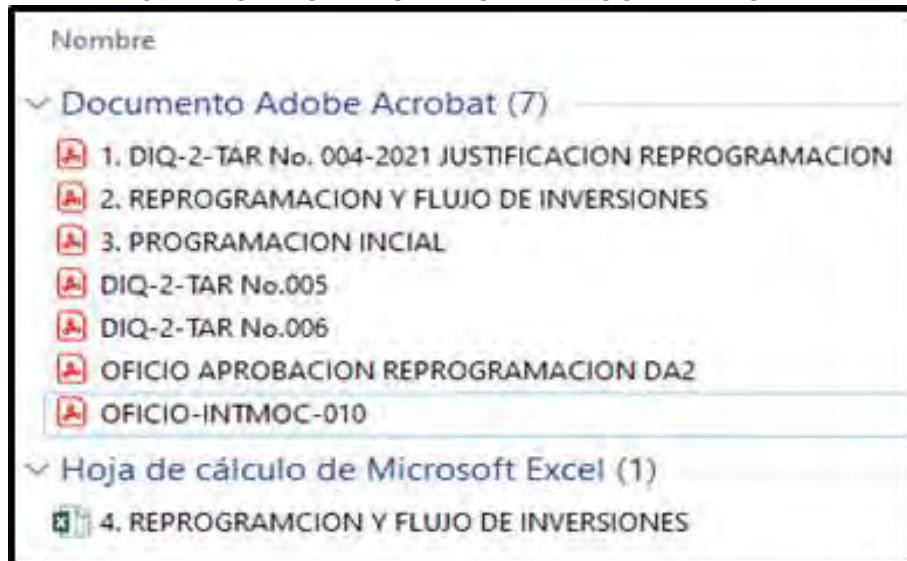
El 7 de abril de 2021 el contratista de la obra emite oficio para la Interventoría poniendo a consideración y aprobación de la misma, la reprogramación Nro. 1 al cronograma inicial del contrato, sin embargo, hasta el 8 de abril de 2022, la interventoría dirige oficio sin número, a la Supervisión de la UNGRD, socializando y aprobando dicha reprogramación, es decir, un año después de haberse efectuado el requerimiento del contratista. Situación que se puede observar en los documentos aportados por la UNGRD como respuesta al oficio Nro. AEF-MOCCOA-07 de la CGR.

Contrato de obra Nro. 9677 PPAL001 1023 2020

La UNGRD, como respuesta al punto 4 del oficio Nro. AEF-MOCCOA-07 de la CGR, aportó los siguientes documentos mostrados en la imagen 6 en los cuales, se puede apreciar que la interventoría emitió el oficio con asunto “*aprobación reprogramación Dique Abierto 2.*”, de fecha 6 de abril de 2021, (sin número) documento denominado “OFICIO APROBACION REPROGRAMACION DA2”, el cual, no pudo haberse suscrito el 06/04/2021, dado que en el mismo hacen referencia del *OFICIO-INTMOC-010 “Remisión de solicitudes y aclaraciones a los planos de los diseños del proyecto Dique 1 y Dique 2 Rio Taruca”*. – 08 de abril del 2021, que puede notarse fue suscrito y emitido dos días después.

Con lo anterior, se deduce que el oficio con asunto “*aprobación reprogramación Dique Abierto 2.*”, de fecha 6 de abril de 2021, (sin número) documento denominado “OFICIO APROBACION REPROGRAMACION DA2”, fue elaborado con posterioridad a la visita efectuada por la CGR a Mocoa entre el 28 de marzo y el 1 de abril de 2022 y del requerimiento Nro. AEF-MOCCOA-07 con Radicado 2022EE0058164 del 04/04/2022, realizado a la UNGRD.

IMAGEN 7. OFICIO APROBACIÓN REPROGRAMACION DA2



Fuente: Documentos entregados por la UNGRD como respuesta al punto 4 del oficio AEF-MOCCA-07 - UNGRD- Radicado 2022EE0058164 – 04042022

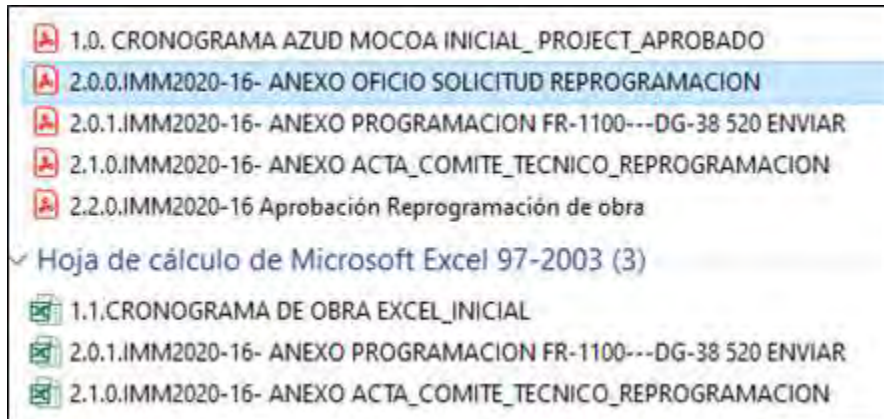
#### Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1342-2020

De este contrato la UNGRD suministró a la CGR como respuesta al oficio Nro. 1, un cronograma que no corresponde al cronograma inicial como tampoco a una reprogramación, ya que el documento en PDF allegado y denominado “CRONOGRAMA AZUD MOCCA”, muestra una ejecución del contrato entre el 28/06/2021 y el 16/12/2022, cuando el acta de inicio se suscribió el 11/11/2021.

No obstante, lo anterior, como respuesta al punto 4 del oficio Nro. 7 de la CGR, la UNGRD aportó los siguientes documentos mostrados en la imagen 7, en los cuales, se puede apreciar que el contratista mediante oficio sin número del 23/12/2021, solicita a la interventoría aprobación de una reprogramación al cronograma inicial del contrato en razón a problemas técnicos con los templates de un poste de energía del cual la Empresa de Energía del Putumayo S.A E.S.P, el cual dicha empresa dice que no poder reubicar. Mediante oficio Nro. IMM2020-016 del 11/02/2022, la interventoría informa al supervisor (UNGRD) del contrato, de la aprobación de la reprogramación, es decir, un mes y medio después de la solicitud del contratista.

Conforme a lo expuesto en los anteriores párrafos, se observa deficiencias en las labores de interventoría y en la supervisión de la UNGRD.

**IMAGEN 8. DOCUMENTOS ENTREGADOS POR LA UNGRD COMO RESPUESTA AL PUNTO 4 DEL OFICIO AEF-MOCHA-07 - UNGRD- RADICADO 2022EE0058164 – 04042022**



Fuente: Documentos entregados por la UNGRD como respuesta al punto 4 del oficio AEF-MOCHA-07 - UNGRD- Radicado 2022EE0058164 – 04042022.

Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1334-2020

De este contrato la UNGRD suministró a la CGR como respuesta al oficio Nro. AEF-MOCHA-01, un cronograma en PDF denominado “14.Cronograma\_Ejecución\_Actividades” que corresponde con el acta de inicio del 08/03/2021.

No obstante, lo anterior, como respuesta al punto 4 del oficio Nro. AEF-MOCHA-07 - UNGRD- Radicado 2022EE0058164 del 04/04/2022 de la CGR, la UNGRD aportó los siguientes documentos mostrados en la imagen 9, en los cuales se pudo constatar lo siguiente:

**IMAGEN 9. DOCUMENTOS APORTADOS POR LA UNGRD**



Fuente: Documentos entregados por la UNGRD como respuesta al punto 4 del oficio AEF-MOCHA-07 - UNGRD- Radicado 2022EE0058164 - 04042022

El contratista mediante oficio sin número del 13/04/2022, presenta justificación

técnica de reprogramación Nro. 2, según documento denominado “OFICIO-CRM-391-2022 Justificación técnica reprogramación Nro. 2”.

El documento en Project denominado “Cronograma Consorcio Rio Mulato inicial” es un cronograma que tiene su inicio el 22/02/2021 y su fin el 01/08/2022, lo cual no corresponde con las fechas de inicio y terminación del contrato, puesto que el acta de inicio es del 08/03/2021.

Por último, los dos archivos en Excel denominados “REPROGRAMACION 1” y “REPROGRAMACION 2” no cuentan con fecha de elaboración y de acuerdo a las propiedades de dichos archivos fueron creados el 21/04/2022.

Como se puede observar hay inconsistencias en la información aportada por la UNGRD.

Se observan deficiencias en cuanto a las labores de interventoría y de la supervisión efectuada por la UNGRD a los contratos de interventoría, dada las diferentes inconsistencias en la información y documentación entregada por la UNGRD a la CGR, sin que la misma sea revisada y verificada, en cuanto a su contenido y numeración, lo que genera información poco confiable y útil, para las entidades e instituciones que realizan el seguimiento al desarrollo del proyecto de construcción de las obras de mitigación en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa.

Por lo tanto, lo expuesto se constituye en un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la transgresión del Artículo 209 de la CP de Colombia, (principios de eficacia, economía y celeridad) Artículo 3º de la Ley 489 de 1998, artículos 23, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993; artículos 44, 45, 82, 83, 84 y 85 de la Ley 1474 de 2011, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; a las invitaciones a ofertar a los interventores y contratos de Interventoría, en lo referente a las cláusulas relacionadas con las obligaciones de los interventores y a la Guía de Supervisión e Interventoría Código G-1604-GCON-01 Versión 7 actualizada el 20/01/2021 de la UNGRD.

### **Respuesta de la Entidad**

En general para cada contrato, la entidad insiste en que, las actuaciones de la interventoría y la supervisión fueron oportunas, en cuanto a la aprobación de las reprogramaciones, incluso adjuntan documentos que ya habían sido allegados a la CGR como parte de las repuestas a los requerimientos anteriores a la comunicación de la observación, pero estos nuevos documentos adjuntos contienen sellos de recibido, los cuales no contenían los documentos antes allegados.

En el único contrato que se observa que efectivamente hubo oportunidad en el



conocimiento de parte del supervisor de la reprogramación, fue en el contrato Nro. 9677-PPAL001-311-2021. Por lo anterior, se configura este hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto se observó presunto incumplimiento de las funciones y deberes de la interventoría frente a la oportunidad de aprobación y comunicación a la UNGRD de las reprogramaciones de los cronogramas y presuntas deficiencias de parte de los supervisores de la UNGRD, respecto a la verificación de la documentación remitida por los interventores para dar respuesta a los requerimientos de la CGR.

#### 4.1.5. OBJETIVO ESPECÍFICO 5.

Verificar mediante visitas técnicas a las obras ejecutadas o en ejecución, su estado, si cumplen con el objeto contractual y las condiciones de calidad constructiva, conforme con las especificaciones técnicas pactadas y la normatividad técnica vigente en el país.

Durante la visita técnica a las obras de mitigación de las cuencas de los Ríos Mocoa, Sangoyaco y Mulato y la Quebrada Taruca, se generaron los siguientes hallazgos:

#### **Hallazgo Nro. 9. Calidad de las obras - Dique Azud 11 en la ejecución del Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020 - Obra de mitigación sobre el río Sangoyaco. Administrativo, Fiscal, con Presunta incidencia Disciplinaria.**

*Se detectó una fractura transversal en todo el cuerpo del azud 11, ubicada hacia la parte media de la estructura, el cual está construido en concreto ciclópeo, con un avance del 95%, incluidas las aletas de encole y descole de la estructura (llaves de entrada y salida del cauce). De acuerdo con la revisión documental de este contrato, con acta parcial de recibo de obra 01 de fecha 19/11/2021, con corte a noviembre 15 de 2021, se recibió 701,63 M<sup>3</sup> como suministro e instalación de concreto ciclópeo 60% clase A, resistencia de 35 MPA y 40% piedra rajón para la fundición del cuerpo del azud, en el componente ESTRUCTURA, ítem no previsto NP 4.13, el cual tiene un costo de \$583.767.279,15, situación que contraviene el objeto del contrato en su cláusula primera OBJETO, párrafo primero, ALCANCE: Realizar cada una de las obras y actividades necesarias para ejecutar el objeto contractual, cumpliendo con los parámetros de calidad y eficiencia en los procesos constructivos, garantizando el cumplimiento de las normas que la legislación colombiana ha establecido para tal fin, acorde con los estudios y diseños elaborados por CORPOAMAZONIA mediante contrato de consultoría Nro. 485 de 2017.*

#### **Criterios**

##### **Constitución Política de Colombia**

**Artículo 6.** Los particulares solo son responsables antes las autoridades por infringir la

*Constitución y las leyes, los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

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

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

### **Ley 80 de 1993**

**Artículo 3o.** *De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, **las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados** que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*

*Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.*

**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:*

*(...)*

*4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes siniestrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.*

*5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.*

**Artículo 5o.** *De los derechos y deberes de los contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3º. de esta ley, los contratistas:*

*(...) 4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.*

**Artículo 23.** *De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a **los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.** Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.*

**Artículo 26.** *Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:*

7o. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.

**Ley 610 de 2000.** *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.*

**Artículo 5°.** *Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.*

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

**Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único (Vigente hasta 29 de marzo de 2022)**

**Artículo 34. DEBERES.** *Son deberes de todo servidor público:*

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

**Ley 1474 de 2011**

**Artículo 82:** *“Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

*Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.”*

**Artículo 83:** “Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos...”*

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

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

**Parágrafo 1°.** El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

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

**Parágrafo 2°.** Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal:

*k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.*

**Parágrafo 3°.** El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

*Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen...”*

**Artículo 114:** “Facultades de investigación de los organismos de control fiscal. Los organismos de control fiscal en el desarrollo de sus funciones contarán con las siguientes facultades...:

c) Exigir a los contratistas, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación, la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados”.

**Normas Colombianas de Diseño y Construcción Sismo Resistente NSR10-Título I-capítulo I.2.3- Alcances de la supervisión Técnica [numerales a,b...n]**

### **NSR10-Título C.1.3 — Supervisión técnica**

C.1.3.2 — El supervisor técnico debe exigir el cumplimiento de los planos y especificaciones de diseño. A menos que se especifique otra cosa en el Título I del Reglamento NSR-10

### **CONTRATO DE OBRA Nro. 9677-PPAL001-1119-2020**

#### **1. Cláusulas contractuales “Objeto”, párrafo primero: alcance.**

De acuerdo con las visitas de verificación en campo del día 29 de marzo de 2022, se pudo evidenciar que no se ha cumplido la cláusula uno del Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020 “Objeto”, párrafo primero: Alcance, así:

**PARÁGRAFO PRIMERO: ALCANCE:** Realizar cada una de las obras y actividades necesarias para ejecutar el objeto contractual, cumpliendo con los parámetros de calidad y eficiencia en los procesos constructivos, garantizando el cumplimiento de las normas que la legislación colombiana ha establecido para tal fin y acorde con los estudios y diseños elaborados por CORPOAMAZONÍA mediante el contrato de consultoría Nro. 0485-2017 cuyo objeto consistió en: “Desarrollo de estudios y diseños de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y de riesgo de desastres sobre las cuencas del río Mulato, Sangoyaco, y quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa Putumayo” y el anexo técnico del presente proceso. (subrayado fuera del texto).

**SEGUNDA.-OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:** El CONTRATISTA tendrá las siguientes obligaciones: A. **OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA:** En desarrollo del objeto, el contratista adquirirá con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD-FIDUPREVISORA S.A-UNGRD, las siguientes obligaciones específicas: 1. Cumplir el objeto del contrato, ejecutando y entregando la obra contratada de acuerdo con los criterios de calidad exigibles en las especificaciones de construcción, con sujeción al precio estipulado y dentro del plazo establecido. (subrayado fuera del texto).

### **CONTRATO DE INTERVENTORÍA Nro. 9677-PPAL001-154-2021**

**PRIMERA. - OBJETO:** realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para la ejecución de las obras de recuperación mediante la construcción de estabilización de jarillo 02, construcción de azud 11, muro 4, muro 5, azud 12, muro 06,

azud 13, azud 14 y muro 07, sector río Sangoyaco, en el marco de la declaratoria de calamidad pública no. 176 del 12 de agosto de 2018, prorrogado mediante decreto no. 027 del 12 de febrero de 2019, en desarrollo del plan de acción específico (PAE) del decreto n0.141 del 12 de agosto de 2019 retorno a la normalidad del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo.

**PARÁGRAFO PRIMERO. – ALCANCE DEL OBJETO:** (...) Ejecutar en el plazo estipulado, el seguimiento técnico, administrativo, financiero y ambiental hasta la terminación y entrega efectiva de las **OBRAS DE RECUPERACIÓN MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE ESTABILIZACIÓN DE JARILLÓN 02, CONSTRUCCIÓN DE AZUD 11, MURO 4, MURO 5, AZUD 12, MURO 06, AZUD 13, AZUD 14 Y MURO 07, SECTOR RÍO SANGOYACO, EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA NO. 176 DEL 12 DE AGOSTO DE 2018, PRORROGADO MEDIANTE DECRETO NO. 027 DEL 12 DE FEBRERO DE 2019, EN DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO (PAE) DEL DECRETO NO.141 DEL 12 DE AGOSTO DE 2019 RETORNO A LA NORMALIDAD DEL MUNICIPIO DE MOCOA, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO,** haciendo cumplir los parámetros de calidad y eficiencia en los procesos constructivos, así como las normas que la legislación Colombiana ha establecido para tal fin, y acorde con los estudios, diseños, áreas, especificaciones y presupuestos aprobados; efectuando control, seguimiento, aprobaciones y emitiendo los conceptos que sobre el particular se requieran en el marco del contrato para su correcto, adecuado y oportuno cumplimiento.

El Interventor se asegurará que el contratista de obra desarrolle los trabajos cumpliendo con lo descrito en los Anexos Técnicos de la invitación a contratar y del respectivo contrato de obra.

En todo caso vigilará la correcta ejecución del contrato en todas sus fases, asegurando que en ellas se cumpla con el anexo técnico, los estudios, diseños, especificaciones técnicas que hacen parte integral del proyecto.

**PARÁGRAFO SEGUNDO. – OBJETIVO DE LA INTERVENTORÍA:** Vigilar que el contratista de obra durante la ejecución de su contrato se ciña a los plazos, términos, y demás condiciones contractuales, garantizando la eficiente y oportuna inversión de los recursos establecidos contractualmente, colaborando con el contratista en la correcta ejecución de los trabajos con orden y eficiencia, resolviendo con prontitud los requerimientos técnicos del contratista de obra, previniendo con su experiencia y análisis los posibles inconvenientes técnicos y financieros en el desarrollo del contrato, verificando y supervisando las actividades de la firma contratista de obra encaminadas a cumplir las especificaciones técnicas, actividades administrativas, requerimientos socio-ambientales, legales y presupuestales.

**PARÁGRAFO TERCERO. – OBJETIVOS ESPECÍFICOS:** La Interventoría, implica una posición imparcial, por lo tanto, en la interpretación del contrato y en la toma de decisiones, la Interventoría debe ser consecuente con sus objetivos principales:

(...)

**c) Controlar:** Este objetivo es el más importante y se logra por medio de una labor de inspección, asesoría, seguimiento, comprobación y evaluación, labor planeada y ejecutada de manera permanente sobre las etapas del desarrollo del contrato si la ejecución se ajusta a lo pactado.

**d) Exigir:** En la medida que el fin de la Interventoría encuentre que en desarrollo de la relación contractual no se está cumpliendo estrictamente con las cláusulas pactadas, adquiere la obligación, no la facultad, de exigir a la parte morosa la exacta satisfacción de lo prometido, utilizando como armas el contenido del acuerdo de voluntades y las garantías ofrecidas para asegurar el cumplimiento.

**Contrato de consultoría Nro. 485-2017.** Estudios y diseños de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y del riesgo de desastres sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca.

Plano 12/12, planta y secciones del dique azud 11. Consorcio eje ambiental/Hidroconsulta. Ver imagen 10.

**IMAGEN 10. PLANOS DE DISEÑO SECCIÓN TRANSVERSAL**

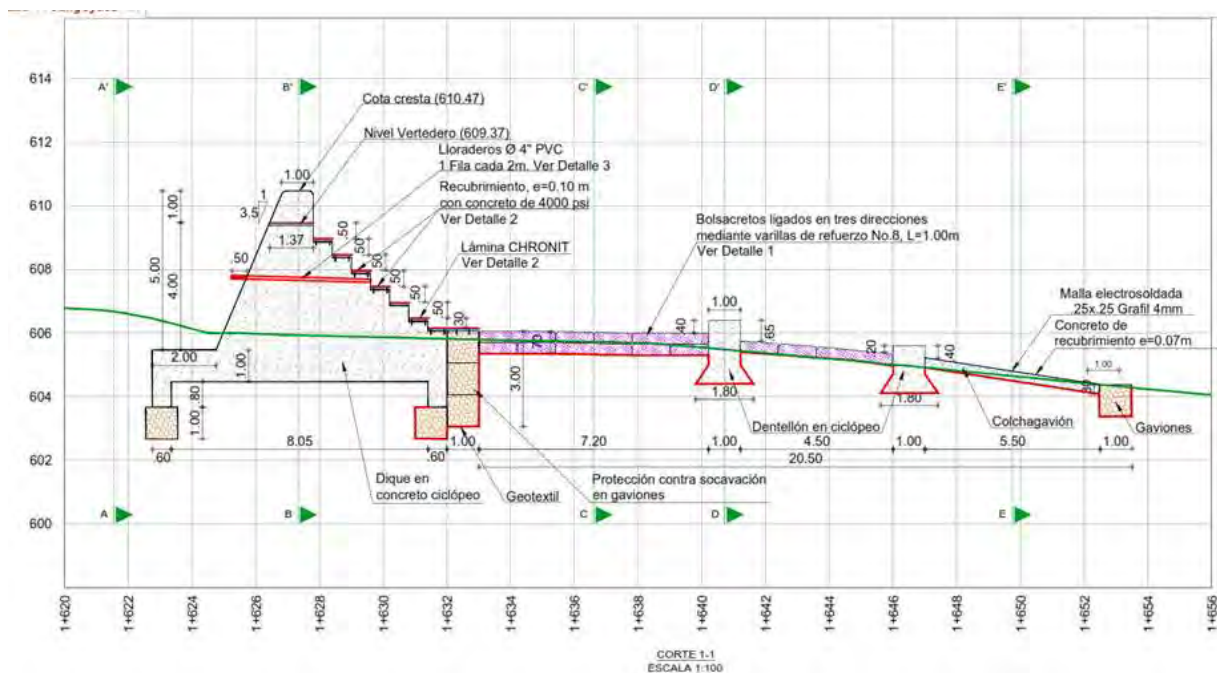


Imagen 10, corte transversal de dique azud 11. Fuente: Plano 12/12 planta y secciones del dique azud 11. Consorcio eje ambiental/Hidroconsulta, contrato de consultoría Nro. 485-2017.

**ESPECIFICACIONES TÉCNICAS – CORPOAMAZONIA** “construcción de obras de reducción y mitigación del riesgo en el marco del plan de acción específico (PAE) para la reconstrucción del municipio de Mocoa, departamento del Putumayo” – Proceso constructivo. Octubre de 2019, así:

- Proceso constructivo de diques abiertos y azudes, numeral 2.8 empotramiento y cimentación pág. 18 de 27: **“Se deberá garantizar el empotramiento y estabilidad de todos los elementos constitutivos de los Azudes y sus protecciones, teniendo en cuenta las condiciones geotécnicas encontradas en el momento de la construcción”.** (subrayado fuera del texto).

- numeral 2.12 especificaciones, pág 19/27: “Es importante exigir el cumplimiento estricto de las especificaciones técnicas aplicables a los varios componentes del proyecto, en especial las relativas a las dosificaciones y resistencias del concreto ciclópeo y al concreto de protección de alta resistencia”.

### Situación detectada

1. Durante el proceso de verificación en campo el día 29 de marzo de 2022 a la ejecución del Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020, obra DIQUE AZUD 11 sobre el río Sangoyaco, se encontró un dique azud, construido en concreto ciclópeo; la obra presenta una fractura transversal en todo el cuerpo del azud desde el vertedero hasta la base de zarpa (zona visible), ubicada hacia la parte media de la estructura (ver fotografías 1,2,3 y 4). Este componente tiene un avance de obra aproximado al 95%, representados en la construcción de gaviones de cimentación, gaviones de protección contra socavación, zarpa y cuerpo del dique en concreto ciclópeo con vertedero y cresta, aletas de empotramiento, encole y descole de sección trapezoidal; zonas de transición 1 entre azud y dentellón con doble fila de bolsacretos, zona de transición 2 entre dentellones con una fila de bolsacretos y en proceso de construcción zona de transición final, entre dentellón y gavión. La evidencia fue documentada en acta de visita y registro fotográfico el día 29 de marzo de 2022.

#### Fractura Trasversal en Azud 11. Fotografías 1 y 2



Fotografía Nro. 1 y 2, de izq. a der. Foto 1.- Fractura transversal y líneas de definición de las capas o tramos de fundición a lo ancho del azud 11 en los diferentes momentos del proceso de vaciado del concreto ciclópeo en el cuerpo del azud; foto 2.- Fractura o grieta transversal en el cuerpo del Azud 11 (pantalla frontal aguas abajo). Fuente registro fotográfico del día de la visita de verificación en campo por parte de CGR, el 29 marzo de 2022.



### Grietas o Fracturas en cada nivel o escalas del Azud 11. Fotografías 3 y 4



Fotografía Nro. 3 y 4, de izquierda a derecha: Escalas del azud 11 vista en pantalla posterior aguas abajo. Detalle grieta transversal en el cuerpo del Azud 11. Obsérvese que la fractura o grieta está en todos los niveles del cuerpo del azud 11, abertura aproximada 2.5 mm medida con punta de espada. Fuente registro fotográfico del día de la visita de verificación en campo por parte de CGR, el 29 marzo de 2022.

En la visita se evidenció que el bloque central del cuerpo del dique azud 11 fue fundido en secciones longitudinales a lo ancho del azud, así como lo indican las marcas de fundición en el cuerpo del azud, líneas demarcadas con amarillo en el registro fotográfico (fotografías 1 y 2), situación que también se evidencia con la memoria de cálculo y del proceso de construcción del azud 11, elaborado por los directores de obra e interventoría (imagen 1) y, fotografías 5 y 6; mientras que la fractura o grieta es transversal al cuerpo del azud como se indicó en las fotografías 1,2,3, 4, con forma sesgada u oblicua en todo el cuerpo del azud.

Esto establece con claridad que no se trata de una junta fría de construcción como lo afirmó el director de interventoría y director de obra en la visita, lo cual quedó consignado en la respectiva acta, situación que se evidencia con la memoria de cálculo y del proceso de construcción, con registro fotográfico, elaborado por los directores de obra e interventoría, donde se observa que el proceso constructivo fue en secciones horizontales, teniendo en cuenta que esta obra se construye con cauce en seco, ya que actualmente el río Sangoyaco fluye por un brazo sobre el sector derecho aguas abajo.

Ver imagen 11 y fotografía # 5 del proceso constructivo.

### IMAGEN 11. PROCESO CONSTRUCTIVO AZUD 11

UNGRD		MEMORIAS DE CALCULO		AZUD 11		
<p>Contrato de Obra No. 9677-PPAL001-1119-2020, cuyo objeto es Ejecutar Las Obras De Recuperación Mediante La Construcción De Azud 11, Muro 04 Y Muro 05, Sector Bta Sangoyaco, En El Marco De La Declaratoria De Calamidad Publica No. 176 Del 12 De Agosto De 2018, Prorrogado Mediante Decreto No. 027 Del 12 De Febrero 2019, En Desarrollo Del Plan De Acción Especifico (PAE) Del Decreto No. 141 Del 12 De Agosto De 2019 Referido A La Normalidad Del Municipio De Mocoa, Departamento De Putumayo.</p>						
CAPITULO	4	ESTRUCTURAS		UNIDAD	CANT.	
ITEM	NR. 4.13	DESCRIPCION				
		Suministro e instalación de concreto ciclópeo 60% clase A, resistencia 35 MPa - 40% piedra rajón para fundida de cuerpo azudes		M3	701,63	
					HOJA 2 DE 2	
DETALLE	ANCHO	LARGO	ALTURA	AREA SECCION LONGITUDINAL	AREA SECCION TRANSVERSAL	SUB TOTAL
REGISTRO DE FOTOS						
					M3 TOTAL	6.60






*Carlos A. Flores Castillo*  
**ANA Consultoría e Ingeniería S.A.S.**  
 Ing. Carlos Alberto Flores Castillo  
 Director de Obra

*Diego Edison Fajardo*  
**Consejo Interventores DDA Mocoa**  
 Ing. Diego Edison Fajardo  
 Director de Interventoría

Fuente imagen 10: documento pdf memoria de cálculo - cantidades de obra ejecutadas AZUD 11 (15.3), firmada por director de obra contratista y director de interventoría para obra azud 11, contrato obra no. 9677-PPAL001-1119-2020, pág. 22. Fecha 1/12/2021.UNGRD.

### Proceso de Construcción Azud 11. Fotografías 5 y 6



**Fotografía 5 y 6:** DE izq. a Der: Fundición en concreto ciclópeo premezclado para cuerpo de azud 11. Fuente. Informe de interventoría de fecha 15 enero de 2022- foto # 4 del informe. Se demuestra que en el proceso constructivo del azud 11, se funde por capas a lo ancho del azud, sin juntas, para que actúe como elemento monolítico y continuo de contención tipo dique azud, con función disipadora de energía del caudal del río Sangoyaco. **Fotografía Nro. 6,** panorámica posterior del azud 11 aguas abajo, donde se observa la fundición de fajas transversales del cuerpo del azud, de conformidad con la formaleta. Fuente: Fotografía tomada del informe mensual de interventoría Nro. 8 mes noviembre de 2021 (contrato interventoría Nro. 9677-PPAL001-154-2021).

Teniendo en cuenta que el dique azud # 11 el cual presenta la fractura o grieta transversal en todo el cuerpo del azud 11, fue pagado, de acuerdo con acta parcial de recibo de obra Nro. 01 de fecha 19/11/2021, con corte a noviembre 15 de 2021, se recibió 701,63 M3 en el componente ESTRUCTURA, ítem no previsto NP 4.13, suministro e instalación de concreto ciclópeo 60% clase A, resistencia de 35 MPA y 40% piedra rajón para fundición del cuerpo del azud, orden de pago Nro. SPGR 97214922 de fecha 13 enero de 2022, el valor actual de la obra recibida y pagada, con la fractura o grieta transversal al cuerpo del azud 11, sin ajustarse a las condiciones de calidad establecidas en el contrato de obra, que representa la gestión antieconómica de \$583.767.279,15, según la siguiente liquidación.

**TABLA Nro. 7. LIQUIDACIÓN DAÑO FISCAL ÍTEM NP 4,13**

ítem NP 4,13	438.132.151,87
AIU 30%	131.439.645,56
IVA 19% (al 5%U)	4.162.255,44
PMT 2,29%	10.033.226,28
<b>TOTAL</b>	<b>583.767.279,15</b>

Elaboró: Equipo auditor

Situación que se genera por deficiencias en la ejecución y control del proceso constructivo, tanto de parte del contratista como de la interventoría; así como deficiencias en la supervisión a la interventoría técnica por parte de la UNGRD para advertir estas situaciones tanto en campo como en los informes de interventoría.

La fractura evidenciada en el cuerpo del azud, infiere un daño estructural en la obra, situación que se aparta de las condiciones de calidad contratada y exigida en el contrato de obra Nro. Nro. 9677-PPAL001-1119-2020, máxime cuando la estructura aún no entra en operación, poniendo en riesgo y amenazando la funcionalidad de la obra, la cual hace parte de un sistema funcional para la mitigación del riesgo por efectos de crecientes súbitas, palizadas, cargas de sedimentos y avenidas fluvio-torrencales para lo cual se ha diseñado. Como resultado de esto se genera una gestión antieconómica por \$583.767.279,15, que corresponde a la cantidad de concreto empleado en la construcción del azud 11, recibido y pagado en acta 01 ya reseñada.

Por lo anteriormente expuesto se determina el presunto incumplimiento de lo establecido en el artículo 6 y 209 de la Constitución Política de Colombia, artículos 26 de la Ley 80 de 1993, art. 5 y 6 de Ley 610 de 2000, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, artículos 82, 83, 84 y 114 de la Ley 1474 de 2011; capítulo I2.5 y C.1.3.2 de la norma NSR-10; cláusula 1 contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020, cláusula 1 contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-154-2021; especificaciones técnicas CORPOAMAZONIA contrato de consultoría Nro. 485-2017, por lo cual se constituye en hallazgo con connotación fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

La UNGRD en su oficio de respuesta 2022EE03326, folios 1 al 13, manifiesta que con relación al funcionamiento de la estructura azud 11 para su puesta en servicio, siguió las condiciones de diseño con respecto a la cimentación, la geometría y las calidades del concreto exigidas.

Para la CGR,  
Estas afirmaciones son de absoluta responsabilidad de la interventoría y del constructor, responsabilidades para lo cual se les contrató.

y cuando manifiesta la Unidad que: *“las obras hidráulicas de concreto simple tipo dique son obras que funcionan por gravedad y su diseño principal obedece a chequear la estabilidad al volcamiento y deslizamiento”*,

Para la CGR, eso obedece a la hipótesis de diseño como tal.

Otras afirmaciones como: *“Si la longitud de un elemento estructural resulta demasiado grande, la magnitud de la deformación total debida a la contracción o a la dilatación, puede ser tal, que los esfuerzos provocados resulten altos y como consecuencia se tendrá la aparición de agrietamientos en el concreto, condición que no determina que el elemento no sea funcional”*

Para la CGR, estas afirmaciones no corresponden a argumentos del diseñador, ya que en las memorias de diseño se plantea una obra funcional monolítica horizontal, sin cortes o fracturas y sin juntas de construcción.

*(...) Las juntas en el concreto para estructuras hidráulicas o de protección son discontinuidades en la construcción de una franja de su sección y tienen por objeto la liberación de esfuerzos, tales como los ocasionados por los cambios de temperatura, esfuerzos que son una consecuencia de la contracción o a la dilatación que experimenta la estructura, a causa de las cargas que se le imponen a la estructura, o asentamientos diferenciales en el suelo, para estas tres condiciones expuestas la soluciones a implementar son las mismas una vez se tenga certeza que la evolución en longitud y espesor se estabilice.*

*Sea cual fuere su objeto y características, en las obras hidráulicas o de protección, las juntas en el concreto deberán sellarse mediante bandas de polivinilo, hule, metal o cualquier material que impida las filtraciones de agua o desgaste del concreto.*

## Análisis de CGR

Es pertinente remitirse a las memorias de cálculo del diseño, donde el diseñador plantea una obra monolítica para su funcionamiento para absorber las cargas y solicitaciones para la cual fue diseñado el azud, sin cortes y sin fracturas, caso contrario, debe garantizarse por el diseñador mediante estudios técnicos o análisis

de vulnerabilidad estructural que pueda incluir una nueva condición especial de desfavorabilidad de la obra.

Con respecto a lo afirmado por la interventoría y la UNGRD cuando menciona:

*(...) Por lo anterior expuesto se determina desde esta interventoría lo siguiente:*

*Determinar si la posible causa de las fisuras obedece a asentamientos diferenciales sobre el suelo y/o por los esfuerzos a consecuencia de la contracción o dilatación por los cambios de temperatura que experimenta la estructura, para ello se realiza un seguimiento sobre la evolución de la fractura.*

*Sea cual fuere la causa de las fisuras se deberá determinar el rango final probable de la causa de modo que el nivel de las fisuras estabilice para realizar un debido diseño de junta que incluya su sellado.*

*El sellado de las juntas para la condición particular del dique obedece a prevenir posibles desgastes durante la vida útil de la estructura, para garantizar que la superficie de contacto con el flujo del agua sea totalmente lisa.*

*Las condiciones hidráulicas de estabilidad y resistencia de la estructura en términos funcionales están garantizadas teniendo en cuenta que su geometría, cimentación y especificación de materiales se mantuvo.*

*(...) Debe aclararse que la obra no ha sido entregada, razón por la cual una vez se concluya la consolidación de la fase de asentamiento del muro, se adoptarán los correctivos necesarios para antes de la conclusión de los trabajos, razón por la cual una vez se lleve el recibo de la obra y entrega a satisfacción se habrán subsanado las anotaciones encontradas.*

Responde la Unidad:

*(...) “que esta obligación no se encuentra en riesgo, en la medida que la obra se no ha sido entregada, por el contrario, **se encuentra en su fase de ejecución**, y previa a su recibo por parte de la Entidad, se habrán cumplido todas las condiciones de calidad que se encuentra obligado en contratista cumpliendo los estándares técnicos de la actividad constructiva. De igual forma, al no haberse recibido la obra, no resultaría adecuado invocar un daño patrimonial al estado, toda vez que se repite, la entrega de la obra no se ha verificado, y para la suscripción del acta de entrega se habrán subsanado estas observaciones y cualquier otra que en ejecución de la obra se llegue a presentar”.*

*Manifiesta la UNGRD que el comentario de la CGR referido a la actividad antieconómica por \$583.767.279,15, la fisura fue detectada aguas arriba el 4 febrero de 2022, muy posterior a la fecha del acta de recibo de obra 01 de fecha 15-11-2021, por lo cual, se ha dado un tiempo prudente para que dicha fisura evolucione hasta un nivel estable, para proceder por parte del contratista de obra a realizar todas las acciones necesarias para solucionar la observación detectada.*

Afirmación que se resume con la mención del numeral 43 del contrato de obra, con el siguiente texto:

*“Finalmente ante este evento se ha dado un dictamen técnico, razón por la cual el contratista en virtud del numeral 43 del contrato que lo obliga a: “Demoler y emplazar, bajo su costo, toda actividad de obra ejecutada que resulte defectuosa o que no cumpla las normas de calidad requeridas para el proyecto, según el análisis de calidad, ya sea por causas de los insumos o de la mano de obra en el tiempo indicando por el interventor o la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD”; Razón por la cual no se puede concluir o argumentar un eventual detrimento patrimonial (gestión antieconómica), en la medida que la obra actualmente aún está en ejecución, debiendo el contratista a su costo y riesgo asumir los costos por las actividades a que haya lugar subsanar”. (subrayado fuera del texto).*

### **Análisis de Respuesta**

En acta de comité 04 de febrero de 2022, efectivamente, la Interventoría da a conocer sobre la fisura en el azud 11 y acuerda que se dejará en observación.

Posterior a la visita de la CGR AEF 07-2022 el día 29 de marzo del presente, se reúne el comité técnico de la obra el 01 de abril de 2022, en la que se trata el asunto de la fisura, donde la interventoría anota:

*“La interventoría recomienda al contratista buscar la solución inmediata a la fisura evidenciada el día 4 de febrero el cual estaba en observación (...) El contratista manifiesta que se viene dialogando con la empresa Toxement la cual comercializa materiales especiales para poder tratar estos temas y están a la espera de la visita de un especialista.*

*(...) El supervisor de la UNGRD recomienda a la interventoría hacer el seguimiento al contratista para que ejecute las labores necesarias para poder subsanar las observaciones de la CGR...*

De acuerdo con lo anterior y la visita de verificación de la CGR al contrato 1119-2020, se evidencia que la interventoría conocía desde el 4 de febrero la falla del azud, inicialmente identificado como fisura y adoptan dejar en observación. Pero es posterior a la visita de la CGR que la interventoría comienza a preocuparse de lo que ya es un agrietamiento encontrado por las dos caras en todo el cuerpo del azud 11 y recomienda al contratista buscar una solución inmediata y al tiempo que el supervisor de la UNIDAD recomienda a la interventoría hacer el seguimiento.

Pero es preciso anotar que la entidad contratante en sus estudios previos incluyó la contratación de especialistas en estructuras hidráulicas y de geotecnia, tanto para el contratista como para la interventoría, los cuales apoyarían la ejecución de las obras y podrían advertir alguna situación anormal que pueda corregirse oportunamente durante el proceso de construcción; sin embargo, se observa que la única advertencia solo se refiere a la calidad del concreto 5000 psi (35 MPa)

anotando que si cumple con la norma de sismo-resistencia. No hay mención alguna a estudios de suelos de verificación de la capacidad portante del lecho del río después de los procesos erosivos de este entre 2017 a 2021, así como no se encontró un ensayo y/o estudio para la verificación de la densidad óptima del suelo para cimentar la obra que permitan descartar fallas de cimentación del dique azud 11. El hecho real es que, el día de la visita de la CGR, se evidenció que el cuerpo del azud 11, presenta una grieta vertical en la parte media del azud que atraviesa el cuerpo o espesor del mismo, es decir, quedando dividido en dos partes con respecto al dique azud originalmente planeado como monolítico, situación desfavorable que pone en riesgo la vida útil de la obra, la integridad estructural del azud 11 y su estabilidad global.

En general esta condición de recibir y pagar las obras afectadas notoriamente en esa magnitud, se aparta de los preceptos de la calidad exigidos en el contrato de obra y las funciones de la interventoría para lograr el objeto contratado, y en ningún momento debe ser asumida por el Estado, cuando lo que se contrata son obras que cumplan con todos los estándares de calidad.

El hecho notorio, es que las cantidades de obra empleadas en la construcción del azud 11, se trata de obras recibidas con acta, facturadas y pagadas, que no cumplen con los estándares de calidad contratados.

Así las cosas, la respuesta argumentada por la entidad no desvirtúa lo observado y por lo tanto se configura este hallazgo administrativo con incidencia fiscal por \$583.767.279,15 y presunta incidencia disciplinaria por cuanto se observa una presunta omisión de funciones y responsabilidades de la interventoría y la supervisión de la UNGRD, que van en contra de los deberes y preceptos constitucionales principalmente en lo referido al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y los principios de eficacia y celeridad (Art.6 y 209 CPC); en lo que tiene que ver con los fines y servicios de las obras de mitigación que se persiguen con el objeto y alcance en el contrato de obra No. 9677-PPAL001-1119-2020 y contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-154-2021, además de los funcionarios que hacen parte de la cadena de mando en la supervisión a la interventoría y el contrato de obra referidos.

**Hallazgo Nro. 10. Cambio en especificaciones técnicas de materiales Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020. Administrativo (A), Fiscal (F), con Presunta incidencia Disciplinaria (D).**

*Durante la visita de verificación al contrato de obra 9677-PPAL001-1119-2020 se detectó cambio en algunos materiales sin soportar una justificación técnica válida y determinante en el funcionamiento de las obras, y sin previa consulta y autorización del consultor, así: Se cambió el concreto empleado para la construcción del concreto ciclópeo para la construcción del azud 11, de clase E (2500 psi) por clase A (5000*

psi); así mismo se detectó cambio en la especificación técnica contratada de la lámina Chronit anti desgaste según norma INVIAS por lamina anti desgaste HARDOX dureza 450 BRINNEL; Cal. 8 mm, para los niveles de descarga y disipación de energía del caudal (gradas) del azud 11, teniendo en cuenta que la especificación técnica también recomienda el espesor mínimo de 8 mm o más; se cambió la especificación técnica de malla de gaviones y colcha gaviones, tanto para el azud 11 como para los muros #4 y muro #5.

El cambio de especificaciones tiene un incremento directo en los valores unitarios de cada ítem, el cual representa un incremento de \$991.422.506,43 para cada uno de los ítems en los componentes ya descritos y pagados en acta parcial de recibo de obra del 19/11/2021.

## **Criterio y fuente de criterio**

### **Constitución Política de Colombia**

**Artículo 6.** Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

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

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

### **Ley 80 de 1993**

**Artículo 3o.** De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, **las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados** que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

**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:

(...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes



siniestrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

**Artículo 5o.** De los derechos y deberes de los contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3º. de esta ley, los contratistas:

(...) 4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.

**Artículo 23.** De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a **los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.** Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

**Artículo 26.** Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

7o. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.

**Ley 610 de 2000.** Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

**Artículo 5º.** Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

**Artículo 6º.** Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, 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.

**Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único (Vigente hasta 29 de marzo de 2022)**

**Artículo 34. DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

**Ley 1474 de 2011**

**Artículo 82:** “Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

*Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.”*

**Artículo 83:** “Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos...”*

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

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

**Parágrafo 1°.** El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

*No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También*

*será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.*

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

*Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.*

*Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen...”*

**Artículo 114:** “Facultades de investigación de los organismos de control fiscal. Los organismos de control fiscal en el desarrollo de sus funciones contarán con las siguientes facultades...:

*c) Exigir a los contratistas, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación, la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados”*

## **CONTRATO DE OBRA Nro. 9677-PPAL001-1119-2020**

### **1. Cláusulas contractuales “Objeto”, parágrafo primero: alcance.**

*De acuerdo con las visitas de verificación en campo del día 29 de marzo de 2022, se pudo evidenciar que no se ha cumplido la cláusula uno del Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020 “Objeto”, parágrafo primero: Alcance, así:*

*PARÁGRAFO PRIMERO: ALCANCE: Realizar cada una de las obras y actividades necesarias para ejecutar el objeto contractual, cumpliendo con los parámetros de calidad y eficiencia en los procesos constructivos, garantizando el cumplimiento de las normas que la legislación colombiana ha establecido para tal fin y acorde con los estudios y diseños elaborados por CORPOAMAZONÍA mediante el contrato de consultoría Nro. 0485-2017 cuyo objeto consistió en: “Desarrollo de estudios y diseños de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y de riesgo de desastres sobre las cuencas del río Mulato, Sangoyaco, y quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa Putumayo” y el anexo técnico del presente proceso. (subrayado fuera del texto).*

**PARÁGRAFO SEGUNDO: ESPECIFICACIONES TÉCNICAS:** Para la ejecución del objeto contractual, se deberán tener en cuenta los siguientes documentos: **ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL PROYECTO (Anexo APU-EAM-02), INFORME PLAN DE MANEJO DE TRANSITO MOCOA, PLANO GENERAL DEL PROYECTO y PROCESO CONSTRUCTIVO DE LAS OBRAS**, los cuales son parte integral del contrato.

Ante la eventual necesidad de realizar ajuste a los documentos técnicos antes referidos, esta se realizará mediante acta, previa presentación de la justificación técnica por parte del contratista de obra, la cual deberá ser revisada en su integridad por la interventoría, quien impartirá concepto favorable o no para la realización del ajuste, previa aprobación por parte de CORPOAMAZONÍA en su calidad de diseñadores del proyecto. El supervisor del contrato de interventoría presentará al ordenador del gasto, junto con su concepto técnico, la información antes mencionada, a fin de establecer la pertinencia sobre la modificación planteada.

**SEGUNDA.-OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:** El CONTRATISTA tendrá las siguientes obligaciones: A. **OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA:** En desarrollo del objeto, el contratista adquirirá con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD-FIDUPREVISORA S.A-UNGRD, las siguientes obligaciones específicas: 1.Cumplir el objeto del contrato, ejecutando y entregando la obra contratada de acuerdo con los criterios de calidad exigibles en las especificaciones de construcción, con sujeción al precio estipulado y dentro del plazo establecido. (subrayado fuera del texto).

### **Especificaciones técnicas generales CORPOAMAZONIA**

Documento **ESPECIFICACIONES TÉCNICAS – CORPOAMAZONIA “construcción de obras de reducción y mitigación del riesgo en el marco del plan de acción específico (PAE) para la reconstrucción del municipio de Mocoa, departamento del Putumayo” – Proceso constructivo.** Octubre de 2019, así:

numeral 2.13 Especificaciones Particulares, pág 19/27: “La lámina de protección contra el desgaste y la abrasión será de un espesor mayor o igual a 8mm tipo CHPONIT o similar, y será fijada mediante varillas corrugadas de D= ½” y 40 cm de longitud, empotradas en el concreto ciclópeo de los escalones”.

### **Guía de supervisión e interventoría - Manual UNGRD,**

Numeral 4 Desarrollo, 4.3 Primeras precisiones-

**Funciones u obligaciones particulares de los supervisores o interventores, literal e)** rechazar los bienes o servicios que a su criterio no cumplan las normas descritas en el contrato; **literal g)** verificar la correcta ejecución y cumplimiento del contrato pág. 7/22;  
**Actividades generales de los supervisores y/o interventores, literal d)** Advertir a la Entidad y al ordenador del gasto oportunamente los riesgos que puede afectar la eficacia del contrato, así como adoptar las medidas para mitigarlos, conforme a la etapa de identificación de riesgos dado en los documentos del proceso; **literal g)** Aprobar o rechazar oportuna y justificadamente el recibo del objeto contractual pág 9/22;

**Funciones u obligaciones del interventor y/o supervisor,**

Literal c) verificar el cumplimiento de las normas aplicables; literal i) inspección y control en la calidad de los materiales, j) control en forma permanente, k) Control de la calidad de la obra, bien o servicio recibido (inspección final), pág 10/22.

**CONTRATO DE INTERVENTORÍA Nro. 9677-PPAL001-154-2021**

**PRIMERA. - OBJETO:** realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica para la ejecución de las obras de recuperación mediante la construcción de estabilización de jarillón 02, construcción de azud 11, muro 4, muro 5, azud 12, muro 06, azud 13, azud 14 y muro 07, sector río Sangoyaco, en el marco de la declaratoria de calamidad pública Nro. 176 del 12 de agosto de 2018, prorrogado mediante decreto no. 027 del 12 de febrero de 2019, en desarrollo del plan de acción específico (PAE) del decreto Nro.141 del 12 de agosto de 2019 retorno a la normalidad del municipio de Mocoa, departamento de putumayo.

**PARÁGRAFO PRIMERO. – ALCANCE DEL OBJETO:** (...) Ejecutar en el plazo estipulado, el seguimiento técnico, administrativo, financiero y ambiental hasta la terminación y entrega efectiva de las **OBRAS DE RECUPERACIÓN MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE ESTABILIZACIÓN DE JARILLÓN 02, CONSTRUCCIÓN DE AZUD 11, MURO 4, MURO 5, AZUD 12, MURO 06, AZUD 13, AZUD 14 Y MURO 07, SECTOR RÍO SANGOYACO, EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA NO. 176 DEL 12 DE AGOSTO DE 2018, PRORROGADO MEDIANTE DECRETO NO. 027 DEL 12 DE FEBRERO DE 2019, EN DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO (PAE) DEL DECRETO NO.141 DEL 12 DE AGOSTO DE 2019 RETORNO A LA NORMALIDAD DEL MUNICIPIO DE MOCOA, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO,** haciendo cumplir los parámetros de calidad y eficiencia en los procesos constructivos, así como las normas que la legislación Colombiana ha establecido para tal fin, y acorde con los estudios, diseños, áreas, especificaciones y presupuestos aprobados; efectuando control, seguimiento, aprobaciones y emitiendo los conceptos que sobre el particular se requieran en el marco del contrato para su correcto, adecuado y oportuno cumplimiento.

El Interventor se asegurará que el contratista de obra desarrolle los trabajos cumpliendo con lo descrito en los Anexos Técnicos de la invitación a contratar y del respectivo contrato de obra.

En todo caso vigilará la correcta ejecución del contrato en todas sus fases, asegurando que en ellas se cumpla con el anexo técnico, los estudios, diseños, especificaciones técnicas que hacen parte integral del proyecto.

**PARÁGRAFO SEGUNDO. – OBJETIVO DE LA INTERVENTORÍA:** Vigilar que el contratista de obra durante la ejecución de su contrato se ciña a los plazos, términos, y demás condiciones contractuales, garantizando la eficiente y oportuna inversión de los recursos establecidos contractualmente, colaborando con el contratista en la correcta ejecución de los trabajos con orden y eficiencia, resolviendo con prontitud los requerimientos técnicos del contratista de obra, previniendo con su experiencia y análisis los posibles inconvenientes técnicos y financieros en el desarrollo del contrato, verificando y supervisando las actividades de la firma contratista de obra encaminadas a cumplir las

*especificaciones técnicas, actividades administrativas, requerimientos socio-ambientales, legales y presupuestales.*

**PARÁGRAFO TERCERO. – OBJETIVOS ESPECÍFICOS:** *La Interventoría, implica una posición imparcial, por lo tanto, en la interpretación del contrato y en la toma de decisiones, la Interventoría debe ser consecuente con sus objetivos principales:*

(...)

**c) Controlar:** *Este objetivo es el más importante y se logra por medio de una labor de inspección, asesoría, seguimiento, comprobación y evaluación, labor planeada y ejecutada de manera permanente sobre las etapas del desarrollo del contrato si la ejecución se ajusta a lo pactado.*

**d) Exigir:** *En la medida que el fin de la Interventoría encuentre que en desarrollo de la relación contractual no se está cumpliendo estrictamente con las cláusulas pactadas, adquiere la obligación, no la facultad, de exigir a la parte morosa la exacta satisfacción de lo prometido, utilizando como armas el contenido del acuerdo de voluntades y las garantías ofrecidas para asegurar el cumplimiento.*

**Contrato de consultoría Nro. 485-2017.** *Estudios y diseños de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y del riesgo de desastres sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca.*

### **Situación Detectada**

Conforme la verificación de los soportes allegados por la UNGRD del contrato de obra 9677-PPAL001-1119-2020 se detectó cambio de especificaciones técnicas de algunos ítems, sin cumplir con el requisito de la revisiones y aprobaciones definidas en el parágrafo 2º de la cláusula primera del contrato y sin que se soporte en un estudio técnico que determine la conveniencia de dicho cambio; toda la vez que el único soporte allegado consiste en actas de balance de mayores y menores cantidades de obra, así:

#### **1) MALLA GAVIÓN ENCAUCHETADA PARA AZUD 11, MURO # 4 y MURO # 5**

Conforme el acta parcial de recibo de obra 01 de fecha 19 noviembre de 2021, se observó que los componentes, suministro e instalación de gaviones y colcha gaviones en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar, según norma INVIAS, por los ítems no previstos NP suministro e instalación de gaviones y colcha gaviones en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma y especificación 2012 INVIAS 681-13-2X1X1 M y ítem 2012 INVIAS682-13-4X2X0.50 M, estos cambios se presentaron en los componentes de obra azud 11, muro # 4 y muro # 5, según la siguiente liquidación:

**TABLA Nro. 8. DIFERENCIA DE COSTOS POR CAMBIO EN ESPECIFICACIONES DE MALLA PARA GAVIÓN Y COLCHA GAVIÓN EN AZUD 11.**

Ítem	Componente	Vr. unitario	Cantidad M3	Subtotal
4.8	Suministro e instalación de gaviones en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma INVIAS	350.422,00	883,00	309.422.626,0
4.9	Suministro e instalación de colchogavión en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma INVIAS	366.420,00	86,00	31.512.120,0
Subtotal				340.934.746,0
<b>Nuevas condiciones</b>				
NP 4.14	Suministro e instalación de gaviones en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma y especificación 2012 INVIAS 681 - 13 - 2X1X1 M.	525.293,00	728,00	382.413.304,0
NP 4.15	Suministro e instalación de colchogavión en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma y especificación 2012 INVIAS 682 - 13 - 4X2.75X0.30 M	544.949,00	39,60	21.579.980,4
NP 4.16	Suministro e instalación de colchogavión en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma y especificación 2012 INVIAS 682 - 13 - 4X2X0.50 M	482.562,00	269,84	130.214.530,1
<b>DIFERENCIAS POR ÍTEMS</b>			Subtotal	534.207.814,5
ítem NP 4.14 - ítem 4.8		174.871,00	728	127.306.088,00
ítem NP 4,15 - ítem 4.9		178.529,00	39,6	7.069.748,40
ítem NP 4,16		482.526,00	269,84	130.204.815,84
Subtotal				<b>264.580.652,24</b>
AIU 30%				79.374.195,67
IVA 19% (al 5%U)				2.513.516,20
PMT 2,29%				6.058.896,94
<b>TOTAL</b>				<b>352.527.261,04</b>

Fuente: Elaboración equipo auditor AEF -2022

Como se observa en la tabla Nro. 8, para el componente azud 11, las diferencias por el cambio de especificaciones entre el material inicialmente contratado del material de gavión y colchogavión (ítems 4.8 y 4.9) y el material recibido y pagado en ítems no previstos (ítems NP 4.14, NP 4.15 y NP 4.16), asciende a \$352.527.261,04.

**TABLA Nro. 9. DIFERENCIA DE COSTOS POR CAMBIO EN ESPECIFICACIONES DE MALLA PARA GAVIÓN Y COLCHA GAVIÓN MURO # 4**

Ítem	Componente	Vr unitario	Cantidad M³	Subtotal
8.3	Suministro e instalación de gaviones en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma INVIAS	350.422,00	250,00	87.605.500,0
8.4	Suministro e instalación de colcha gavión en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma INVIAS	366.420,00	461,00	168.919.620,0
			Subtotal	256.525.120,0
<b>Nuevas condiciones</b>				
NP 8.6	Suministro e instalación de gaviones en malla de alambre de acero entrelazado con	525.293,00	250,00	131.323.250,0

Ítem	Componente	Vr unitario	Cantidad M³	Subtotal
	recubrimiento en PVC o similar según norma y especificación 2012 INVIAS 681 - 13 - 2X1X1 M			
NP 8.7	Suministro e instalación de colcha gavión en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma y especificación 2012 INVIAS 682 - 13 - 4X2X0.50 M	482.562,00	461,00	222.461.082,0
<b>DIFERENCIAS POR ÍTEMS</b>			Subtotal	353.784.332,0
	ítem NP 8.6 - ítem 8.3	174.871,00	250	43.717.750,00
	ítem NP 8.7 - ítem 8.4	116.142,00	461	53.541.462,00
	Subtotal			<b>97.259.212,00</b>
	AIU 30%			29.177.763,60
	IVA 19% (al 5%U)			923.962,51
	PMT 2,29%			2.227.235,95
	<b>TOTAL</b>			<b>129.588.174,07</b>

Fuente: Elaboración equipo auditor AEF -2022

De acuerdo con la tabla Nro. 9, para el componente muro # 4, las diferencias por el cambio de especificaciones entre el material inicialmente contratado (ítems 8.3 y 8.4) y el material recibido y pagado en ítems no previstos (ítems NP 8.6 y NP 8.7), asciende a \$129.588.174,07.

Mientras que para el componente de muro #5, las diferencias en los cambios de especificación en gaviones y colchogaviones, se describe en la tabla Nro. 10, así:

**TABLA Nro. 10. DIFERENCIA DE COSTOS POR CAMBIO EN ESPECIFICACIONES DE MALLA PARA GAVIÓN Y COLCHA GAVIÓN MURO # 5**

Ítem	Componente	Vr unitario	Cantidad	Subtotal
12.3	Suministro e instalación de gaviones en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma INVIAS	350.422,00	268,00	93.913.096,0
12.4	Suministro e instalación de colchogavión en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma INVIAS	366.420,00	809,00	296.433.780,0
Subtotal				390.346.876,0
<b>Nuevas condiciones</b>				
NP 12.6	Suministro e instalación de gaviones en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma y especificación 2012 INVIAS 681 - 13 - 2X1X1 M	525.293,00	268,00	140.778.524,0
NP 12.7	Suministro e instalación de colchogavión en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma y especificación 2012 INVIAS 682 - 13 - 4X2X0.50 M	482.562,00	809,00	390.392.658,0
<b>DIFERENCIAS POR ÍTEMS</b>			Subtotal	531.171.182,0
	ítem NP 8.6 - ítem 8.3	174.871,00	268	46.865.428,00
	ítem NP 8.7 - ítem 8.4	116.142,00	809	93.958.878,00
	Subtotal			<b>140.824.306,00</b>
	AIU 30%			42.247.291,80
	IVA 19% (al 5%U)			1.337.830,91
	PMT 2,29%			3.224.876,61
	<b>TOTAL</b>			<b>187.634.305,31</b>

Fuente: Elaboración equipo auditor AEF -2022



En la tabla Nro. 10, para el componente muro # 5, las diferencias por el cambio de especificaciones entre el material inicialmente contratado (ítems 12.3 y 12.4) y el material recibido y pagado en ítems no previstos (ítems NP 12.6 y NP 12.7), asciende a \$187.634.305,31.

En general, la obra lleva un avance del 65.4% según lo reportado por la interventoría y la UNGRD para las 3 obras de azud 11, muro # 4 y muro # 5, resaltando que el mayor avance es del 95% en la obra azud 11, mientras que los muros # 4 y # 5 les falta la conformación de gaviones y la placa de recubrimiento en concreto de 4.000 psi, así como otras obras complementarias del entorno de la obra. La cantidad aquí relacionada hace parte del acta parcial de recibo de obra 01 de fecha 19/11/2021, con corte a noviembre 15 de 2021, donde se recibió y pagó las cantidades de obra descritas para los ítems no previstos según tablas 9 y 10.

En resumen, los cambios en especificaciones técnicas de las mallas de gavión y colcha gavión ejecutados y pagados en azud 11, muro # 4 y muro # 5, asciende a \$669.749.740,43, según tabla Nro. 11.

**TABLA Nro. 11. RESUMEN ACUMULADO CAMBIO ESPECIFICACIONES MALLA GAVIÓN Y COLCHOGAVIÓN.**

Malla gaviones y colcho gavión en Azud 11	352.527.261,04
Malla gaviones y colcho gavión en muro # 4	129.588.174,07
Malla gaviones y colcho gavión en muro # 5	187.634.305,31
<b>TOTAL</b>	<b>669.749.740,43</b>

Fuente: Elaboración equipo auditor AEF -2022

**2) LÁMINA CHRONIT:** En la revisión documental del Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020, acta parcial de recibo de obra 01 de fecha 19/11/2021, con corte a noviembre 15 de 2021 se observó que el ítem 4.12 suministro e instalación de lámina chronit anti-desgaste fue modificado por el ítem no previsto NP 4.17 suministro e instalación de lámina anti-desgaste HARDOX dureza 450 BRINNEL; Cal. 8 mm, sin autorización del consultor y sin soportes técnicos y justificación técnica válida en el funcionamiento de la obra que soporte dicho cambio, incrementando el valor del precio unitario del ítem en \$1.900.973.

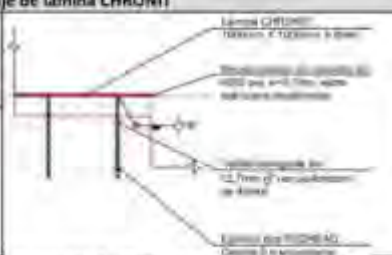
En el contrato de consultoría 485-2019 Estudios y diseños de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y del riesgo de desastres sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca, el consultor realizó su investigación técnica para decidir e incluir como protección adicional en cada nivel del azud 11, una lámina de protección anti- desgaste – lámina CHRONIT 1000X1000 X 8 mm, tal como lo señala la imagen 10, como elemento adicional de protección de dichas escalas o niveles, esto con el fin de alargar la vida útil del azud 11.

En los informes de interventoría no se evidencia el soporte de autorización técnica

por parte del consultor para justificar el cambio del ítem referido, así como tampoco se justifica técnicamente tanto por la interventoría como por el contratista.

**IMAGEN 12. ESPECIFICACIÓN TÉCNICA DE LÁMINA ANTIDESGASTE SEGÚN ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA CONSULTORÍA CONTRATO No 485-2017**

ESTUDIOS Y DISEÑOS DE EJES AMBIENTALES DE LOS RÍOS MULATO, SANGOYACO Y QUEBRADA TARUCA EN EL MUNICIPIO DE MIEDZÁ, PUTUMAYO.

CANTIDADES DE OBRA AZUD-11 RIO SANGOYACO - K3+095			
Concreto 4000 psi (Clase C)			
ÁREA PLANTA ESCALONES Y VERTEDERO (M2)	ÁREA COLCHAGAVIÓN	CONCRETO CLASE C (M2)	
165,6	277,3	442,9	
Lámina CHRONIT para protección de estructura escalonada			
ÁREA PLANTA ESCALONES (M2)	ÁREA PLANTA DENTELLÓN EN GAVIÓN (M2)	ÁREA PLANTA VERTEDERO (M2)	LÁMINA CHRONIT (M2)
123,6	26,3	13,7	165,6
Varillas para anclaje de lámina CHRONIT			
VARILLA ANCLAJE DE LÁMINA ESCALONES (ML)	VARILLA ANCLAJE DE LÁMINA VERTEDERO (ML)	VARILLA ANCLAJE DE LÁMINA (ML)	
180,5	8,0	198,3	
			
Fibra de refuerzo para concreto de 4000 psi			

Fuente: Estudios y diseños de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y del riesgo de desastres sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca, Anexo 5 diseños de estructuras de mitigación, pág. 90/249.

De acuerdo con la carta de presentación de la oferta, numeral 6, el oferente declaró: *“que se tuvo en cuenta para la cotización, los precios, plazos, especificaciones técnicas, económicas, financieras, ambientales, condiciones de ejecución del servicio requerido y demás elementos que influyan directa o indirectamente durante la ejecución del contrato y sobre el valor de la cotización”*; en este sentido, el contratista responde con su propuesta por ofertar un precio unitario por debajo del mercado, tal es el caso del ítem 12.4 referido a la lámina anti-desgaste.

**TABLA Nro. 12. DIFERENCIA DE COSTOS POR CAMBIO EN ESPECIFICACIONES DE LÁMINA ANTIDESGASTE.**

Ítem	Componente	Vr. unitario	Cantidad	Subtotal
12,4	Suministro e instalación de lámina Chronit anti desgaste	229.892,00	127,00	29.196.284,0
Nuevas condiciones			Subtotal	29.196.284,0
NP 17	Lámina antidesgaste HARDOX dureza 450 BRINNEL; Cal. 8 mm	2.130.865,0	127,00	270.619.855,0
			Subtotal	270.619.855,0
<b>DIFERENCIAS POR ÍTEMS</b>				
	Ítem NP 17 - ítem 12,4	1.900.973,0	127	241.423.571,00
	AIU 30%			72.427.071,30
	IVA 19% (al 5%U)			2.293.523,92
	PMT 2,29%			5.528.599,78
	<b>TOTAL</b>			<b>321.672.766,00</b>

Fuente: Elaboración equipo auditor AEF -2022

Como se observa en la tabla Nro. 12, para la lámina anti desgaste, las diferencias por el cambio de ítem con especificación diferente a la contratada resulta un incremento que afecta el presupuesto en \$321.672.766, el cual fue pagado en acta parcial de recibo de obra 01 de fecha 19/11/2021 con corte a noviembre 15 de 2021.

### **RESUMEN NUMERAL 1 Y 2 INCREMENTO POR CAMBIO EN ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.**

En resumen, de los numerales 1 y 2 de esta observación, los cambios en las especificaciones técnicas de materiales diferentes a los materiales contratados en malla gaviones, malla encauchetada para gaviones, para el azud 11, los muros # 4 y # 5 y la lámina anti desgaste en azud #11, representa un incremento total de \$991.422.506,43 en los ítems de los componentes ya descritos, recibidos y pagados en acta parcial de recibo de obra 01 del 19/11/2021, según la siguiente discriminación:

**TABLA Nro. 13. INCREMENTO DE COSTOS POR CAMBIO EN ESPECIFICACIONES DE MATERIALES.**

Malla gaviones en Azud 11		352.527.261,04
Malla gaviones en muro # 4		129.588.174,07
Malla gaviones en muro # 5		187.634.305,31
Lámina anti-desgaste en azud 11		321.672.766,00
<b>TOTAL</b>		<b>991.422.506,43</b>

Fuente: Elaboración equipo auditor AEF -2022

El contratista, la Interventoría y la supervisión por parte de la UNGRD tienen la obligación de seguir las especificaciones de diseño y construcción que están definidas en el Contrato de consultoría Nro. 485-2017<sup>7</sup> y las referidas en el documento de ESPECIFICACIONES TÉCNICAS – CORPOAMAZONIA, de conformidad con las cláusulas primera y segunda del contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020 ya señalado en la presente observación, caso contrario, para cualquier cambio se debe agotar el proceso descrito en el contrato de obra y adjuntar las evidencias correspondientes.

En este sentido, el cambio de estas especificaciones determinó un mayor costo, por \$991.422.506,43 que se determina como gestión antieconómica que lesiona los intereses del Estado y ponen riesgo la ejecución de todas las cantidades de obra contratadas para el lograr el objeto del contrato, de conformidad con lo pactado en el contrato de obra aludido.

Es de resaltar que las especificaciones técnicas, principalmente en malla para

<sup>7</sup> Contrato de consultoría Nro. 485-2017<sup>[1]</sup> –“Estudios y diseños de ejes ambientales como propuesta de planificación, gestión ambiental y del riesgo de desastres sobre las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca”. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS – CORPOAMAZONIA “construcción de obras de reducción y mitigación del riesgo en el marco del plan de acción específico (PAE) para la reconstrucción del municipio de Mocoa, departamento del Putumayo” – Proceso constructivo. Octubre de 2019.

gaviones y colchogaviones según norma INVIAS, la más actualizada corresponde al artículo 682, capítulo 6 estructuras y drenajes y corresponde al año 2012, y los estudios y diseños producto del contrato de consultoría de CORPOAMAZONIA Nro. 485 es de 2017, por lo que el cambio de especificaciones diferentes de la norma INVÍAS para que cumpla la misma función para este ítem, si debe ser consultada y autorizada por el consultor, de conformidad con la cláusula primera del contrato de obra, y no hay razón para que el Estado asuma un gasto oneroso que beneficia a un particular. Como elemento de comparación, el equipo auditor de la CGR observó que para los contratos de la muestra que se ejecutan por la UNGRD en Mocoa como obras para la mitigación del riesgo en los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca, ninguno de ellos efectuó cambios en el ítem para conformación de gaviones y colchogaviones, lámina metálica anti desgaste y concreto simple clase E para conformar el concreto ciclópeo, de conformidad con la siguiente imagen:

**IMAGEN 13. COMPARACIÓN DE ÍTEMS REPRESENTATIVOS PARA DIFERENTES CONTRATOS DE OBRA EJECUTADOS POR LA UNGRD PARA LAS OBRAS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO EN LOS RÍOS MULATO, SANGOYACO, MOCOA Y QUEBRADA TARUCA.**

ITEM	VR. ITEM CONTRATADO								
	1382-2020_J Pto Limón	1119-2020 A11	1025-2020 A8_M6_E1,Z	988-2020 D3_M1,2,3_A4_A 5	1388-2020 Dq 1	977-2020 J1	1023-2020 D2	311-2021_A10	201-2021
Excavación bajo agua	153.607	159.343	159.037	150.000	158.100	72.400	173.275	156.890	159.086
Malla gavión	No cambió	Cambio NP	No cambió	No cambió	No cambió	No cambió	No cambió	No cambió	No cambió
Malla Colchagavión	No cambió	Cambio NP	No cambió	No cambió	No cambió	No cambió	No cambió	No cambió	No cambió
concreto ciclópeo 60% cnto clase E, 40% piedra, para azud	NA	Cambio clase A	Sin Ej.	Cnto clase E	NA	NA	NA	Cnto clase E	Cnto clase E
Lamina antidesgaste	NA	cambio	Sin Ej.	Sin Ej.	NA	NA	NA	No cambió	Sin Ej.

Fuente: Elaboración equipo Auditor AEF -2022

En la imagen 13 se observa que, de 9 contratos revisados en la muestra, solo el contrato Nro. 1119-2020 presenta cambios en las especificaciones de los ítems ahí reseñados.

Así mismo, en la revisión documental se detectó un cambio en la especificación del concreto ciclópeo<sup>8</sup>, el cual no cumplió con el procedimiento especificado en cláusula

<sup>8</sup> NOTA TÉCNICA ADICIONAL: CAMBIO DE CONCRETO CLASE E a CONCRETO CLASE A.

En la revisión documental del mencionado contrato, en actas de modificación 01 y 02 se observó que se presentó un cambio en el concreto inicialmente contratado y el cual se emplea para elaborar el concreto ciclópeo del azud 11. La especificación cambió de concreto clase E (2500 psi) a concreto clase A, según lo anota en acta de modificación, que corresponde al ítem 4.2 suministro e instalación de concreto ciclópeo 60% clase E, resistencia de 17 MPA y 40% piedra rajón, para fundición del cuerpo del azud, el cual fue modificado por el ítem no previsto NP 4.13 suministro e instalación de concreto ciclópeo 60% clase A, resistencia de 35 MPA y 40% piedra rajón, el cual representa un incremento en el valor del precio unitario del concreto en \$158.902. Cabe resaltar que el precio inicial unitario del concreto de clase E (17.5 MPa) era por \$465.588 M3, mientras que el costo del ítem no previsto concreto clase A (35 Mpa) es de \$624.490 M3, el cual representó un incremento de \$111.490.410,26 para los 701,63 M3 de concreto clase A recibidos y pagados en azud 11, gestión antieconómica que se reseñó en observación #1 *Calidad de las obras - Dique Azud 11 en la ejecución del Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020 - Obra de mitigación sobre el río Sangoyaco.*

primera del contrato referido.

Situación presentada por deficiencias en control y seguimiento de las especificaciones técnicas de los estudios y diseños y proceso constructivo pactado en el contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020, en los componentes de las obras dique azud 11, muro # 4 y muro # 5. Esta situación es atribuible al contratista, a la interventoría y a la supervisión por parte de la UNGRD.

Como efecto tenemos el incremento por cambio en las especificaciones de diseños que no cumple con lo pactado en cláusula primera del contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020, representados en los valores unitarios en malla gaviones del azud 11, lámina anti desgaste y la malla encauchetada para gaviones en los muros # 4 y # 5 representa mayor valor pagado de \$991.422.506,43 para cada uno de los ítems, en los componentes ya descritos y pagados en acta parcial de recibo de obra del 19/11/2021. Este incremento, representan el 18,77% del monto del contrato, que pueden conllevar a afectan las metas finales para el objeto del contrato.

Por lo anteriormente expuesto se determina el presunto incumplimiento de lo establecido en el artículo 6 y 209 de la Constitución Política de Colombia, artículos 26 de la Ley 80 de 1993, art. 5 y 6 de Ley 610 de 2000, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, artículos 82, 83, 84 y 114 de la Ley 1474 de 2011, cláusula 1 contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020, Guía de supervisión e interventoría - Manual UNGRD, cláusula 1 del contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-154-2021; especificaciones técnicas CORPOAMAZONIA contrato de consultoría Nro. 485-2017; por lo cual se constituye en un hallazgo administrativo con incidencia fiscal, con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la entidad (folios 13 a 25)**

Frente a la situación detectada, la UNGRD trae una cita textual del diseñador de la obra consorcio eje ambiental, donde manifiesta:

*“Por último, se debe tener en cuenta que, los ajustes necesarios por efecto de los cambios morfológicos de los cauces, ocurridos desde el momento de diseño hasta el inicio de la construcción, que no modifican sustancialmente el diseño, pueden ser definidos en obra, por parte del contratista, la interventoría y la supervisión, en conjunto. Tales cambios deben ser registrados en los planos récord del proyecto”.*

#### **1) MALLA GAVIÓN ENCAUCHETADA PARA AZUD 11, MURO# 4 y MURO #5**

*De acuerdo con el documento APU-EAM-02 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS aportados por el ente contratante en la página 38 se relaciona el ARTÍCULO 682 - 07 INVIAS – COLCHO GAVIONES*

*Las características de la malla estipulada en las condiciones contractuales son pertenecientes a una norma no vigente, la cual establecen la del capítulo 6 - estructuras y*

*drenaje artículo 682 - 07 Colcho gaviones, a la fecha la vigente son las normas y especificaciones 2012 INVIAS en el mismo capítulo 6 - estructuras y drenaje artículo 682 - 13 Colcho gaviones de malla de alambre de acero entrelazado Características propias del colcho gavión:*

### **LÁMINA CHRONIT**

*Al respecto dentro de los anexos técnicos aportados en la mencionada acta de modificación de obra Nro. 01 se pudo establecer que las láminas chronit estipuladas en las condiciones contractuales hacen referencia a una marca de acero llamada BOHLER Con casa matriz en Linz - Austria, referencia que en el momento requerido para su compra no se encontró en el mercado, sin embargo realizando el estudio de mercado para la adquisición de este elemento nos encontramos que el valor comercial actualizado dista del encontrado en el ítem contractual (Adjuntan Cotizaciones actualizadas de la lámina en la Carpeta (MODIFICATORIA 01 A&A 16-11-21), teniendo en cuenta lo anterior se procede a establecer un elemento disponible en el país que cumple la totalidad de la especificaciones técnicas establecidas en este ítem, adquiriendo la lámina Hardox cal 8mm dureza 450; por cual se estipula esta lamina que cumple con las mismas características físicas y químicas en cuanto a su dureza, sumándole a estos que los valores comerciales de los metales en estos momentos presentan un alza significativa.*

*Por ser un insumo nuevo dentro de la propuesta inicial, se adjuntan 3 cotizaciones a tiempo real. De la misma manera el mismo se ajusta a la especificación y uso planteado, el precio obedece a las condiciones del mercado actualizadas que pueden ser verificadas por parte de la entidad en la ejecución de este ítem en los diferentes azuds a construir en la zona.*

*En acta comité 01 de febrero de 2022, se manifiesta que ha solicitud del contratista se motiva la necesidad de balancear mayores y menores cantidades de obra, proyectadas de acuerdo a condiciones del sitio, tendientes a dar cumplimiento al objeto contractual y hacer entrega de una obra totalmente funcional. Acta modificatoria de obra, de acuerdo a los reajustes de los diseños iniciales que fueron revisados y aprobado por la interventoría el 23 julio de 2021. Acta de modificación sustentada por el contratista, revisada y aprobada por la interventoría. Acta de modificación de cantidades Nro. 2 de fecha 01 de febrero de 2022.*

*En acta comité técnico 05 de marzo de 2022, la interventoría menciona que ha revisado los calibres de las mallas de gaviones y colchogaviones, manifestando que cumple con las especificaciones técnicas norma INVÍAS 681-13.*

### **Análisis de respuesta CGR**

#### **1) MALLA GAVIÓN ENCAUCHETADA PARA AZUD 11, MURO# 4 y MURO #5**

Frente a este comentario, la CGR no observa que se hayan cambiado condiciones de diseño, lo que se reprocha es un cambio en las especificaciones de los materiales que no son los contratados inicialmente y no son los del diseño de la obra, pero que, si cambian las reglas de juego, lo que si representa una actividad antieconómica en la ejecución del contrato de obra PPAL001-1119-2020.

Ahora, si bien como lo expresa la UNGRD en su oficio de respuesta 2022EE03326 página 15 en adelante, *se presentó toda la documentación pertinente para estos ajustes tales como cotizaciones de nuevos insumos, memorias de cálculo con planos de soporte y demás documentación de orden técnico que anexa a la respuesta, referido a los soportes en el acta de modificación de obra Nro. 01 de 01/10/2021, el cual es justificado con un balance de mayores y menores cantidades de obra donde se ajustan precios por encima y por debajo de las condiciones del mercado, donde finalmente el valor total del contrato permanece igual al contratado.*

### Análisis de respuesta

Es necesario decir que el contratista en su propuesta ya debió haber realizado su estudio de mercado para soportar el valor de los análisis de precios unitarios que conformaron la propuesta ganadora a la cual se le adjudicó y no disfrazarlos con ítems no previstos bajo el argumento de actualización de especificaciones que el diseñador definió desde el 2017 en el contrato de consultoría 485-2017 para este y todos los contratos.

Encuentra la CGR que solamente en la ejecución de este contrato, se reflejó el cambio y la actualización de especificaciones de los materiales, tal como se indicó en la tabla Nro. 7 de la observación, con título: “Comparación de ítems representativos para diferentes contratos de obra ejecutados por la UNGRD para las obras de mitigación del riesgo en los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca” (pág. 9 de este documento). Se resalta sobre manera que la consultoría es del año 2017 y las especificaciones INVÍAS más actuales son del año 2012 (artículo 682-07 INVÍAS - COLCHOGAVIONES), luego el ítem que se denomina *Suministro e instalación de gaviones en malla de alambre de acero entrelazado con recubrimiento en PVC o similar según norma INVÍAS*, hace referencia a las mallas de gaviones y colchogaviones que recomienda el INVÍAS desde el año 2012 en su art. 682-07, guardando una denominación general, de fácil consecución en forma anticipada con fabricantes dentro del país, por lo que no tiene sentido argumentar la actualización de especificaciones en los ítems de la malla gaviones y malla colcha gaviones, situación de cambio detectada en acta de modificación de cantidades Nro. 2 de fecha 01 de febrero de 2022, sustentada y aprobada en comité técnico 05 de marzo de 2022, donde la interventoría menciona que ha revisado los calibres de las mallas de gaviones y colchogaviones, manifestando que cumple con las especificaciones técnicas norma INVÍAS 681-13.

Es evidente que los mayores valores se presentan por el cambio de ítems según acta de balance de mayores y menores cantidades representado en los cambios en especificaciones técnicas de las mallas de gavión y colcha gavión ejecutados y pagados en azud 11, muro # 4 y muro # 5, asciende a \$669.749.740,43, lesiona los intereses del Estado Colombiano, a costo de recortar otras obras que si llegan a afectar el alcance del objeto del contrato.

## 1. LÁMINA CHRONIT

El argumento enunciado por la entidad “(...) las láminas chronit estipuladas en las condiciones contractuales hacen referencia a una marca de acero llamada BOHLER Con casa matriz en Linz - Austria, referencia que en el momento requerido para su compra no se encontró en el mercado, sin embargo realizando el estudio de mercado para la adquisición de este elemento nos encontramos que el valor comercial actualizado dista del encontrado en el ítem contractual (...)”, no es un argumento de buen recibo para la transparencia contractual y eficacia administrativa cuando el ítem 12.4 lámina anti desgaste cotizado inicialmente por el contratista en su propuesta solo fue de \$229.892 y luego pretenda incluir la misma lámina, del mismo calibre, en otra marca para que cumpla la misma función, reflejada como un ítem no previsto NP17 por un valor de \$2.130.865 en costo unitario; mucho más cuando el cambio de materiales solo se presentó en este contrato, teniendo en cuenta que estos materiales son ítems de todos los contratos donde hay obras de azud que se ejecutan en los ejes ambientales de los ríos Mulato, Sangoyaco, Mocoa y quebrada Taruca del municipio de Mocoa.

En resumen, se trata de obras recibidas, facturadas y pagadas, por lo que la respuesta argumentada por la entidad no desvirtúa lo observado y por lo tanto se configura este hallazgo administrativo con incidencia fiscal por \$991.422.506,43 y presunta incidencia disciplinaria, por cuanto se observa una presunta omisión de funciones y responsabilidades de la interventoría y la supervisión de la UNGRD, que van en contra de los deberes y preceptos constitucionales principalmente en lo referido al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y los principios de eficacia y celeridad (Art.6 y 209 CPC); en lo que tiene que ver con los fines y servicios de las obras de mitigación que se persiguen con el objeto y alcance en el contrato de obra No. 9677-PPAL001-1119-2020 y contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-154-2021, además de los funcionarios que hacen parte de la cadena de mando en la supervisión a la interventoría y el contrato de obra referidos.

### 4.1.6. OBJETIVO ESPECÍFICO 6.

Verificar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico adelantado por la Interventoría y por la supervisión por parte de la UNGRD.

En la evaluación a la Supervisión e Interventoría a los Contratos de Obras de Mitigación, se pudo determinar que estas actividades presentaron debilidades en el seguimiento y control a la ejecución de dichos contratos de obra como se puede apreciar en los resultados de los hallazgos encontrados en el desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, que ya fueron registrados en el numeral 4.1.4. OBJETIVO ESPECIFICO 4.



4.1.7. OBJETIVO ESPECÍFICO 7.

Atender las denuncias asignadas, insumos y las alertas enviadas por la DIARI, relacionadas con los objetos de control de la intervención.

En desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, no se allegaron denuncias.

## 5. ANEXOS

### 5.1 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

#### CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

Nro. Hallazgo	Nombre Hallazgo	Disciplinario	Fiscal	Penal	Cuantía del daño
1	Conformación y estructuración de los grupos de intervención, (Contratos de Obra) para la construcción de las obras mitigación en la cuenca de la quebrada Taruca.	X			
2	Fechas de suscripción e inicio de los contratos de obra e interventoría suscritos por la FIDUPREVISORA S.A. (Vocera y Administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres) para la construcción de las obras de mitigación en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa.	X			
3	Proceso Nro. FNGRD-SDG-C-037-2020, que da origen al contrato de consultoría Nro. 9677-PPAL001-606-2021, "IDENTIFICACIÓN DE LOS USOS Y OCUPACIONES DEL SUELO EN LA FAJA PARALELA Y DE RONDA HIDRICA DE LOS RIOS MULATO Y SANGOYACO DEL MUNICIPIO DE MOCOA"	X			
4	Estado de la contratación de las obras de mitigación del riesgo en la parte Alta de las microcuencas de los ríos Mulato, quebrada Taruca y Taruquita, de conformidad con el PAE-2017.	X			
5	Documentación que soporta el Cronograma de ejecución del contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-988-2020 y su reprogramación.	X			
6	Informes mensuales de interventoría Contrato Nro. 9677-PPAL001-098-2021.	X			
7	Cronogramas de ejecución de los contratos para la construcción de las obras de mitigación en las cuencas de los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa y la quebrada Taruca, en el municipio de Mocoa.	X			
8	Obligaciones y funciones de las interventorías a los contratos de obra y de los supervisores a los contratos de obra e interventoría.	X			
9	Calidad de las obras - Dique Azud 11 en la ejecución del Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020 - Obra de mitigación sobre el río Sangoyaco.	X	X		\$ 583.767.279,15
10	Cambio en especificaciones técnicas de materiales Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-1119-2020.	X	X		\$ 991.422.506,43