



INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES –
UNGRD
FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - FNGRD
VIGENCIAS 2017 A PRIMER SEMESTRE DE 2022**

CGR-CDSI Nro. 032
Noviembre de 2022

**INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES –
UNGRD.
FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – FNGRD.**

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado Sectorial de Infraestructura	Luis Fernando Mejía Gómez
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Directora de Estudios Sectoriales	Martha Marlene Sosa Hernández
Coordinador de Gestión	Juan Carlos Carrero Camacho
Líder de Auditoría	José Antonio Salazar Herrera
Equipo Auditor Nivel Central de la CGR	Lady Lorena Girón Molina Iván Augusto Dávila Guzmán Iván Darío Henao Estrada
Gerencia Colegiada Putumayo	Andrés Felipe Córdoba Rojas Fabián Andrés Jurado Calvache Raul Fernando Cuesvas Solarte

TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO -----	4
2.	CARTA DE CONCLUSIONES -----	6
2.1	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA -----	8
2.1.1	Objetivo General -----	9
2.2	FUENTES DE CRITERIO -----	9
2.3	ALCANCE DE LA AUDITORÍA -----	10
2.4	LIMITACIONES DEL PROCESO -----	10
2.5	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO -----	11
2.6	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA -----	12
2.7	RELACIÓN DE HALLAZGOS -----	14
2.8	PLAN DE MEJORAMIENTO -----	14
3.	OBJETIVOS Y CRITERIOS -----	16
3.1	Objetivos Específicos -----	16
3.2	Criterios de Evaluación -----	16
4.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA -----	22
3.2	RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA -----	22
3.2.1	Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 1 -----	22
3.2.2	Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 2 -----	71
3.2.3	Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 3 -----	72
3.2.4	Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 4 -----	83
3.2.5	Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 5 -----	84
3.2.6	Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 6 -----	101
3.2.7	Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 7 -----	102
4	ANEXOS -----	103
4.2	CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS -----	103

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Se establecen como hechos relevantes para los periodos auditados y para el tiempo en que se ejecutó la auditoría, los siguientes aspectos:

- Con ocasión de la tragedia presentada en el municipio de Mocoa, departamento del Putumayo, entre el 31 de marzo y 1 de abril de 2017, por el evento de origen natural, a causa de las torrenciales lluvias presentadas en esos días, que generaron crecientes súbitas y desbordamientos de algunos ríos y quebradas de la región, causando inundaciones y avalanchas, que ocasionaron graves afectaciones a la infraestructura del municipio, como viviendas, vías, puentes, infraestructura educativa, entre otras, y que además, generó la pérdida de un número importante de vidas humanas.
- Se declaró la Calamidad Pública tanto municipal como departamental, mediante los Decretos 0056 del 01 de abril de 2017 y 0068 de 2017 respectivamente. Por su parte, y como mecanismo de respuesta inmediata, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 599 y 601 del 06 de abril de 2017, “declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y Desastre” para el Municipio de Mocoa, conforme la Constitución Política y la ley 1523 de 2012. Asimismo, según manifestación del Ministerio de Educación Nacional – MEN, de las 15 instituciones educativas del municipio, 7 sufrieron afectaciones por inundación y/o presencia de lodos en masa, afectaciones tanto en su infraestructura como pérdida de mobiliario y material pedagógico.
- Por lo anterior, dentro de las líneas definidas en el Plan de Acción Específico – PAE, desarrollado a partir de la declaratoria de Calamidad Pública, se estableció la línea de apoyo a la educación, que busca propender por el mejoramiento de la calidad educativa mediante la reconstrucción y recuperación de la infraestructura educativa afectada y la dotación de elementos a centros educativos y estudiantes, la cual, de acuerdo a las competencias de los sectores, está en cabeza del Ministerio de Educación Nacional - MEN.
- Para el periodo auditado, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, suscribió el convenio Interadministrativo Nro. 9677PPAL001-512-2017, celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Representado por Fiduprevisora S.A. y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), cuyo objeto es *“ANUAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS ENTRE EL FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - FNGRD Y EL MINISTERIO DE*

EDUCACIÓN NACIONAL- MEN, PARA ADELANTAR LOS ESTUDIOS, CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DE CARÁCTER OFICIAL EN EL MARCO DE LAS DECLARATORIAS DE SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL MEDIANTE LOS DECRETOS 0056 DEL 1 DE ABRIL DE 2017 Y 0068 DE 2017 RESPECTIVAMENTE” por un valor de \$8.500 millones de pesos.

- Para desarrollar el convenio entre el FNGRD y el MEN, se celebró el contrato Nro. 9 677-PPAL001-225-2018, suscrito entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de desastres, representado legalmente por la Fiduprevisora S.A. y el Consorcio contratista, cuyo objeto es realizar la “ELABORACIÓN DE ESTUDIOS, DISEÑOS DETALLADOS, CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN DE UNA NUEVA INSTITUCIÓN EDUCATIVA DE CARÁCTER OFICIAL, EN EL MUNICIPIO DE MOCOYA-DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO” y su valor inicial fue ocho mil quinientos millones de pesos (\$8.500.000.000), con cinco modificaciones contractuales a través de la suscripción de otrosíes.
- Lo anterior, con el fin de dar un pronto retorno a la normalidad de las comunidades afectadas por el evento natural, y así contar con Colegio que pudiese albergar alrededor de 1000 estudiantes desde el grado Preescolar hasta Bachillerato, tomando como criterios y lineamientos técnicos, lo consignado en el Manual denominado “Colegio 10 - Lineamientos y recomendaciones para el diseño arquitectónico del colegio de jornada única” tomado como guía dentro del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) 2015-2018. Manual donde se dan a conocer los lineamientos técnicos del PNIE en términos de indicadores de áreas, estándares, características arquitectónicas y las pautas generales para la planeación, construcción e implementación de infraestructura para los colegios de jornada única, y que se enmarca además en el cumplimiento de la normatividad educativa vigente en el país, tales como, Ley 115 de 1994, Normas Sismoresistentes NSR-10, Norma Técnica Colombiana NTC-4595.

2. CARTA DE CONCLUSIONES



85111

Bogotá D.C.

Doctor

JAVIER PAVA SÁNCHEZ

Director

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD

Avenida Calle 26 Nro. 92-32 Edificio Gold 4 - piso 2

Bogotá D.C.

Correo: javier.pava@gestiondelriesgo.gov.co

Doctor

SAUL HERNANDO SUANCHA TALERO

Representante Legal

Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD-

Vicepresidencia de Negocios Fiduciarios

Fiduciaria la Previsora – FIDUPREVISORA-

Calle 72 Nro. 10 – 03 Piso 5 Bogotá, D.C.

Correo: fngrd@fiduprevisora.com.co

Respetados doctores Pava y Suancha:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento sobre la contratación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, específicamente en lo relacionado con la Estructuración, Planificación y Ejecución del Proyecto, para la *“Elaboración de Estudios, Diseños Detallados, Construcción y Dotación de una Nueva Institución Educativa de Carácter Oficial, en el Municipio de Mocoa”*. Lo anterior, para las vigencias 2017 al primer semestre de 2022.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la ejecución del proyecto de las materias específicas adelantado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres- UNGRD -, respecto a las actividades derivadas de la Gestión Fiscal, operaciones financieras e información. Las conclusiones están fundamentadas en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en el Documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 0022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)¹, desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)² para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron suministrados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Aplicativo del Proceso Auditor - APA establecido para tal efecto y en los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura. Debido a las medidas de aislamiento originadas por la situación de emergencia por efectos del COVID-19, la auditoría se adelantó en forma virtual, mediante revisión documental de la información suministrada por la UNGRD. La misma abarcó la revisión de información para evaluar la gestión fiscal relacionada con el convenio Interadministrativo Nro. 9677PPAL001-512-2017, el Contrato de Diseño y Obra 9677-PPAL001-225-2018 y Contrato de Interventoría 9677-PPAL001-228-2018, pertenecientes a las materias a auditar. Además, se llevó a cabo visita de verificación a las obras del Megacolegio Ciudad Mocoa por parte de integrantes del equipo auditor entre el 20/09/2022 y el 23/09/2022. Las vigencias auditadas fueron las comprendidas entre el 2017 y el I Semestre del 2022.

Los hallazgos que se describen en el presente informe se dieron a conocer oportunamente a las Entidades dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen las que la CGR consideró pertinentes.

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

1 1 IS INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

2 SAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

2.1.1 Objetivo General

Evaluar las fases de Estructuración, precontractual, contractual y postcontractual de los contratos celebrados para realizar el Megacolegio en el municipio de Mocoa.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

A continuación, se describen las fuentes de criterio relacionadas con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres- UNGRD que sirvieron de base para la evaluación:

Tabla 1 Fuentes de criterio de verificación.

MARCO NORMATIVO
Constitución Nacional Política
Código Civil – Ley 57 de 1887
Ley 80 de 1993
Ley 99 de 1993
Ley 400 de 1997
Ley 489 de 1998
Ley 610 de 2000 (modificado por el Decreto-Ley 403 de 2020)
Ley 734 de 2002
Ley 1150 de 2007
Ley 1474 de 2011
Ley 1564 de 2012
Ley 1523 de 2012
Ley 1796 de 2016
Ley 1952 de 2019
Decreto 410 de 1971
Decreto 926 de 2010
Decreto 4147 de 2011
Decreto 945 de 2017
Norma Técnica Colombiana – NTC 4595
Norma Técnica Colombiana - NTC- 1500 -.
Norma Técnica Colombiana - NTC 2050
Norma Técnica Colombiana -NTC 5832-2012
Resolución Nro. 860001-0-19-0017 de 17 abril de 2019
Convenio Interadministrativo Nro. 9677PPAL001-512-2017.
Contrato Nro. 9677-PPAL001-225-2018
Contrato de Interventoría Nro. 9677-PPAL001-228-2018
Manuales técnicos y Resoluciones internas
Resolución Número 0638 de 2017

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Para dar cumplimiento de los objetivos específicos establecidos para el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento que se adelantó por parte de la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura de la Contraloría General de la República - CGR, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo - FNGRD, para las vigencias 2017 a 2022 (primer semestre), se determinó como alcance la evaluación del cumplimiento de los marcos normativos y reglamentarios respecto de la gestión fiscal desplegada por la Entidad, desde el contexto técnico, legal, presupuestal y financiero, para los siguientes proyectos y/o contratos; para lo cual se auditó un Convenio Interadministrativo y los contratos derivados, por un valor total de \$18.452.541.456.

Tabla 2 Alcance y distribución del Convenio y de los contratos derivados objeto de análisis.

PROYECTO CONSTRUCCIÓN DEL MEGACOLEGIO CIUDAD MOCOA			
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO Nro. 9677PPAL001-512-2017 CELEBRADO ENTRE EL FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – REPRESENTADO POR FIDUPREVISORA S.A. Y EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN)			
Objeto		Valor	Componente a Evaluar
ANUAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS ENTRE EL FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - FNGRD Y EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- MEN, PARA ADELANTAR LOS ESTUDIOS, CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DE CARÁCTER OFICIAL EN EL MARCO DE LAS DECLARATORIAS DE SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL MEDIANTE LOS DECRETOS 0056 DEL 1 DE ABRIL DE 2017 Y 0068 DE 2017 RESPECTIVAMENTE.		\$18.452.541.456	Componente técnico, legal, financiero
Contratos Derivados			
CONTRATO	OBJETO	VALOR	COMPONENTE A EVALUAR
CONTRATO DE OBRA Nro. 9677-PPAL001-225-2018	ELABORACIÓN DE ESTUDIOS, DISEÑOS DETALLADOS, CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN DE UNA NUEVA INSTITUCIÓN EDUCATIVA DE CARÁCTER OFICIAL, EN EL MUNICIPIO DE MOCOA-DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO	\$17.876.740.466	Componente técnico, legal, financiero
CONTRATO DE INTERVENTORÍA Nro. 9677-PPAL001-228-2018	INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, AMBIENTAL Y SOCIAL PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS, DISEÑOS DETALLADOS, CONSTRUCCIÓN Y DOTACION DE UNA NUEVA INSTITUCIÓN EDUCATIVA DE CARÁCTER OFICIAL, EN EL MUNICIPIO DE MOCOADEPARTAMENTO DE PUTUMAYO.	\$1.275.731.970	Componente técnico, legal, financiero

Fuente: Cuadro elaborado por la Contraloría General de la República con información suministrada por el UNGRD en oficio 2022EE09749 del 05 agosto de 2022 ante el requerimiento de la CGR en oficio 2022EE129456 del 29 de julio de 2022.

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el desarrollo de la presente auditoría no se presentaron situaciones que afectaran el alcance esperado. Vale la pena mencionar que mediante Circular Nro. 001 del 29/06/2022, la Contraloría General de la República dispuso dentro de las modalidades de trabajo de sus funcionarios públicos el trabajo en casa y en

alternancia, razones por las que las actividades desarrolladas dentro de la ejecución de la auditoría no fueron realizadas en las instalaciones de la UNGRD.

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- para los aspectos evaluados y de acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría de Cumplimiento, se determinó una calificación total del diseño y efectividad de los controles de 2,011 que corresponde al concepto de Inadecuado. La calificación final del Control Interno es 2,164, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para las materias auditadas, el Control Interno de la entidad es **Ineficiente**.

Imagen 1 Resultados de Calificación de Control Interno

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento					
<p>ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.</p>					
I. Evaluación del control interno institucional por componentes					
	Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control	12	1,5			
B. Evaluación del riesgo	10	1,6			
C. Sistemas de información y comunicación	10	1,2			
D. Procedimientos y actividades de control	6	1,333333333			
E. Supervisión y monitoreo	10	2			
Puntaje total por componentes		2			
Ponderación		10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,153			
		Adecuado			
Riesgo combinado promedio		MEDIO			
Riesgo de fraude promedio		BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles					
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	9,000	10,000	1,111	20%	0,222
B. Evaluación de la efectividad	9,000	23,000	2,556	70%	1,789
Calificación total del diseño y efectividad				2,011	
				Inadecuado	
Calificación final del control interno				2,164	
				Ineficiente	

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Formato 04 AC- PT Evaluación Control Fiscal Interno.
Elaboró: Equipo Auditor CGR

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con los criterios aplicables al convenio interadministrativo y a los contratos derivados, relacionados con la materia a auditar, y sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada no resulta conforme, en todos los aspectos significativos con dichos criterios, razón por la cual, el concepto emitido por este Ente de Control, es **INCUMPLIMIENTO MATERIAL ADVERSO**.

El anterior concepto se fundamenta en el resultado de los análisis efectuados de los aspectos legales, técnicos y financieros sobre las materias específicas evaluadas, y que dieron origen a los hallazgos que se relacionan en el presente informe. A continuación, se describen las principales situaciones identificadas:

Planeación y Estructuración del proyecto:

Es de resaltar que, desde la suscripción del Convenio Interadministrativo Nro. 1303 de 2017 (9677-PPAL001-512-2017), el 08/11/2017, hasta la fecha de elaboración del presente informe han transcurrido cinco (5) años y no se ha culminado la ejecución del proyecto, y por ende no se han obtenido con la oportunidad esperada, los resultados y beneficios previstos con la contratación llevada a cabo, bajo el marco de la normatividad que regla la contratación de la UNGRD y el FNGRD, Decreto Ley 4147 de 2011 y Ley 1523 de 2012 y su reglamentación correspondiente.

De igual forma, el contrato Nro. 9677-PPAL001-225-2018, iniciado el 13 de noviembre de 2018, hasta la fecha ha contado con un total de ocho (8) suspensiones que en tiempo acumulan más de un año de suspensión y se han suscrito cinco (5) otrosíes al contrato, mediante los cuales se han aprobado prórrogas al plazo inicial del contrato que era de 11 meses, en un total de 23 meses.

Con base en lo anterior, el plazo acumulado de ejecución, contando el plazo inicial y las prórrogas, asciende en la actualidad a 34 meses y el plazo que ha estado suspendido supera los 11 meses, lo que muestra un tiempo de desarrollo de la ejecución física del Megacolegio de un poco más de 45 meses, equivalentes a tres (3) años y siete (7) meses.

Así mismo, vale la pena mencionar que desde que se suscribió el contrato a la fecha (16/11/2022) han transcurrido más de cuatro (4) años y aún no se culmina con la ejecución del proyecto; y desde que se suscribió el Convenio Interadministrativo entre el Ministerio de Educación Nacional – MEN y la Unidad Nacional para la

Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, para aunar esfuerzos para el desarrollo del proyecto del Megacolegio Ciudad Mocoa, han transcurrido 4 años y 9 meses, sin que se concrete finalmente la construcción y dotación del Megacolegio y menos aún se pueda poner en operación y funcionamiento.

En cuanto al presupuesto, que tuvo una estimación inicial de \$8.500.000.000, pasó a un valor final de \$19.255.065.328, el cual representa un incremento de \$10.755.065.328, equivalentes a un 126,53% del valor inicial. Es importante destacar que esa diferencia entre el valor inicial estimado y el que finalmente tendrá la ejecución del proyecto, constituyó un diferencia de recursos que no fue ajustado, gestionado y garantizado, con la oportunidad debida por la UNGRD, lo que impactó de manera desfavorable la dinámica financiera para la ejecución total del colegio, de tal forma que se obtuviera una estructura completamente funcional y operativa en los términos de plazo que se previeron inicialmente (once (11) meses) ocasionando que se extendiera en más de cuatro (4) años (incluidas las suspensiones contractuales).

Todo lo anterior afectó de manera negativa la oportunidad esperada de los beneficios del proyecto, para la población estudiantil de Mocoa que se vio afectada por el desastre natural sucedido en marzo del año 2017, y ha impedido el retorno oportuno a la normalidad de dicha población estudiantil, por cuanto, aún no se cuenta con el colegio completamente construido y dotado conforme lo previsto en el objeto del contrato Nro. 9677-PPAL00I-225-2018. (Ver Hallazgo Nro. 01)

Gestión Contractual:

Dentro de las modificaciones, prórrogas, suspensiones y adiciones anteriormente descritas, se dio la suscripción del otrosí Nro. 4 del contrato, sin que se evidencie de manera clara y certera la justificación técnica, financiera y legal para haber modificado aspectos del contrato como son, el anexo técnico, aprobando nuevos ítems no previstos, ajustando precios unitarios de los ítems del presupuesto, esto último sin que se tengan los análisis de precios unitarios APUs de los ítems ajustados y sin que se evidencie una adecuada verificación de parte de la interventoría, para haber aprobado los ajustes de precios unitarios y más aún para haber avalado la suscripción de dicho otrosí. (Ver Hallazgo Nro. 02)

Calidad Constructiva:

En la ejecución de la construcción de la cubierta de estructura metálica del polideportivo del “Megacolegio Ciudad Mocoa”, se encontró que no se está cumpliendo con los requisitos técnicos de construcción exigidos en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR 10 y el Código de prácticas estándares para estructuras metálicas, Norma Técnica Colombiana INCONTEC - NTC 5832-2012, evidenciándose falencias de tipo constructivo en los elementos de

apoyo entre la placa base metálica y el pedestal en concreto reforzado, lo que puede generar fallas en su funcionamiento a efectos de un evento natural o sismo fuerte.

Respecto a esta situación comunicada a la Entidad y validada como hallazgo posteriormente, la UNGRD manifestó que la interventoría recomendó adoptar una alternativa para mitigar el riesgo de falla de la estructura, propuesta por el contratista de obra; por lo cual, la entidad contratante deberá verificar su cumplimiento tendiente a garantizar el comportamiento estructural esperado. (Ver Hallazgo Nro. 03)

Supervisión Técnica Independiente:

Respecto a la ejecución de la Supervisión Técnica Independiente en el marco de la Ley 1796 de 2016 y Decreto 945 de 2017, no se encontraron los soportes necesarios que demostraran el desarrollo de las labores de la Supervisión Técnica Independiente la cual incluyera entre ellas la formalización de las aprobaciones de: El programa de control de calidad de la cimentación, laboratorios que realicen los ensayos de control de calidad de los materiales de la estructura y la aprobación de los procedimientos constructivos de la estructura, que por ejemplo no se evidenciaron para el proceso constructivo de la estructura metálica del polideportivo. (Ver Hallazgo Nro. 04)

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó cuatro (4) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria y uno (1) para indagación preliminar.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

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

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria Orgánica 0042 del 25 de agosto de 2020, expedida por la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por la entidad para eliminar las causas de los hallazgos detectados en

esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C,

LUIS FERNANDO MEJÍA GÓMEZ
Contralor Delegado Sector Infraestructura

Revisó: Carolina Sánchez Bravo, Directora de Vigilancia Fiscal
Juan Carlos Carrero Camacho, Supervisor
José Antonio Salazar Herrera, Líder de Auditoría



Elaboró: Equipo Auditor Auditoría de Cumplimiento UNGRD – FNGRD 2022

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial, Acta 49 del 29/11/2022

3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del asunto o materia, fueron:

3.1 Objetivos Específicos

1. Analizar y evaluar las fases de estructuración, precontractual, contractual y postcontractual de los contratos para la elaboración de estudios, diseños, construcción y dotación del megacolegio en el municipio de Mocoa en el Departamento de Putumayo, 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 la contratación de Interventoría para establecer si se ajustó al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas.
3. 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.
4. Verificar, mediante visitas técnicas, los efectos técnicos, económicos y/o sociales por el tiempo transcurrido entre la ejecución del 95% de las obras contempladas para la fase I y II según el contrato de obra inicial (original) y su anexo técnico y el inicio de las obras adicionadas mediante el otrosí Nro. 4 suscrito el 29/12/2021, constituidas como fase III del proyecto.
5. Verificar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico adelantado por la Interventoría y por la supervisión por parte de la UNGRD y del FNGRD.
6. Evaluar los mecanismos implementados para el seguimiento y control de los recursos involucrados en este proyecto.
7. Atender las denuncias asignadas, insumos y las alertas enviadas por la DIARI, relacionadas con los objetos de control de esta auditoría.

3.2 Criterios de Evaluación

Tabla 3 Criterios de evaluación de la Auditoría.

MARCO NORMATIVO	CRITERIOS DE VERIFICACIÓN
Constitución Nacional Política	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; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la

MARCO NORMATIVO	CRITERIOS DE VERIFICACIÓN
	<p>vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</p> <p>Artículo 209; relacionados con” 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.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 339: “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”.</p>
Ley 57 de 1887	<p>Código Civil Libro cuarto: De las Obligaciones y de los Contratos.</p>
Ley 80 de 1993	<p><i>“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3. De los fines de la contratación estatal • Artículo 4o. De los derechos y deberes de las entidades estatales • Artículo 8 °.- De las Inhabilidades e Incompatibilidades para Contratar. • Artículo 14 °.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el cumplimiento del Objeto Contractual. • Artículo 15 °.- De la Interpretación Unilateral. • Artículo 16 °.- De la Modificación Unilateral. • Artículo 17 °.- De la Terminación Unilateral.

MARCO NORMATIVO	CRITERIOS DE VERIFICACIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 18 °.- De la Caducidad y sus efectos • Artículo 23 - De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales • Artículo 26 °.- Del Principio de Responsabilidad. • Artículo 51°.- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. • Artículo 53. De la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores. • Artículo 65. De La Intervención De Las Autoridades Que Ejercen Control Fiscal.
Ley 99 de 1993	<p><i>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.</i></p> <p>TÍTULO VIII, Reglamentado por el Decreto Nacional 2820 de 2010 relativo a las licencias ambientales</p>
Ley 400 de 1997	<p><i>Por la cual se adoptan las normas sobre construcciones Sismorresistentes, y sus respectivos decretos reglamentarios.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Título A -Requisitos generales de diseño y construcción sismorresistente • Título c. concreto estructural • Título I- Supervisión técnica • Título F. estructuras metálicas
Ley 489 de 1998	<p><i>“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”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3. Principios de la Función Administrativa. • Artículo 4. Finalidades de la Función Administrativa.
Ley 610 de 2000 (modificado por el Decreto-Ley 403 de 2020)	<p><i>“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2. Principios Orientadores de la Acción Fiscal. • Artículo 3. Gestión Fiscal. • Artículo 4. Objeto de la Responsabilidad Fiscal. • Artículo 5. Elementos de la Responsabilidad Fiscal. • Artículo 6. Daño Patrimonial al Estado. • Artículo 39. Indagación preliminar.
Ley 734 de 2002	<p><i>“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.</i></p> <p>Artículo 34. Deberes. <Artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo <u>265</u> de la Ley 1952 de 2019> Deberes de todo servidor público.</p>

MARCO NORMATIVO	CRITERIOS DE VERIFICACIÓN
Ley 1150 de 2007	<p><i>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.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 13 ^o.- Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
Ley 1474 de 2011	<p><i>“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”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 82. responsabilidad de los interventores. • Artículo 83. supervisión e interventoría contractual. • Artículo 84. facultades y deberes de los supervisores y los interventores.
Ley 1564 de 2012	<p><i>“Mediante la cual se expide el Código General del Proceso”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 7. Legalidad • Artículo 13. Observancia de Normas Procesales. } • Artículo 14. Debido Proceso.
Ley 1523 de 2012	<p><i>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.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 34 - Elaboración y evaluación del plan. • Artículo 47 - Fondo nacional de gestión de riesgo de desastres • Artículo 48 ^o.- Administración y representación • Artículo 50. ^o.- Recursos • Artículo 61 ^o.- Plan de acción específico para la recuperación. • Artículo 65 ^o.- Régimen normativo • Artículo 66 ^o.- Medidas especiales de contratación • Artículo 80 ^o.- Transferencia de recursos
Ley 1796 de 2016	<p><i>Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Título II capítulo I. Revisión de Diseños y Supervisión técnica de las edificaciones.
Ley 1952 de 2019	<p><i>Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 38. Deberes
Decreto 410 de 1971	<i>Por el cual se expide el Código de Comercio</i>

MARCO NORMATIVO	CRITERIOS DE VERIFICACIÓN
Decreto 926 de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Libro Cuarto: De los Contratos y Obligaciones Mercantiles. <p><i>Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-10:</i> Artículo 1°. Adoptase el Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente NSR-10</p>
Decreto 4147 de 2011	<p><i>Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1. Creación y Naturaleza Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. • Artículo 3. Objetivo • Artículo 4. Funciones
Decreto 945 de 2017	<p><i>por el cual se modifica parcialmente el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismorresistentes NSR-10.</i></p> <p><i>Anexo Técnico</i> CAPÍTULO A.1.3 DEFINICIONES GENERALES DEL REGLAMENTO COLOMBIANO DE CONSTRUCCIÓN SISMO RESISTENTE NSR-10 Y NOMENCLATURA DEL TÍTULO A. Literal A.1.4.1 - Por tamaño y grupo de uso Literal I.1.2.1.3 - Edificaciones de los Grupos de Uso III y IV Literal I.2.1.4 -Obligaciones del constructor Literal I.2.3 - Alcance de la Supervisión Técnica Independiente. Literal I.2.4.6 - Control de ejecución Literal I.4.2 - Alcance de la Supervisión Técnica Independiente Literal I.4.2.1 - Grados de Supervisión Técnica Independiente Literal I.4.2.2 - GRADO A - SUPERVISIÓN TÉCNICA INDEPENDIENTE CONTINUA Literal I.4.2.4 Grado Mínimo de la Supervisión Técnica Independiente.</p>
Norma Técnica Colombiana – NTC 4595	<i>Planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares, la cual se tomará como criterio de evaluación en su totalidad.</i>
Norma Técnica Colombiana - NTC-1500 -.	<i>Código de Fontanería Colombiano, el cual se tomará como criterio de evaluación en su totalidad.</i>
Norma Técnica Colombiana - NTC 2050	<i>Código Eléctrico Colombiano, el cual se tomará como criterio de evaluación en su totalidad.</i>
Norma Técnica Colombiana -NTC 5832-2012	Prácticas Normalizadas para Fabricación y Montaje de Estructuras en Acero Edificios y Puentes. ..”(..)”. ”3. TÉRMINOS Y DEFINICIONES. 8. PLANOS Y ESPECIFICACIONES 8.6 PLANOS DE MONTAJE 10. CONSTRUCCIÓN EN SITIO.

MARCO NORMATIVO	CRITERIOS DE VERIFICACIÓN
	10.5 COLOCACIÓN DE PERNOS DE ANCLAJE Y ELEMENTOS EMBEBIDOS 10.6 BASES DE APOYO 12.3 CONTROL E INSPECCION DURANTE EL MONTAJE. ..”(..)”
Resolución Nro. 860001-0-19-0017 de 17 abril de 2019	<i>Por la cual se expide una Licencia de Construcción. De la cual se tomará como criterio de evaluación la totalidad de las cláusulas</i>
Convenio Interadministrativo Nro. 9677PPAL001-512-2017.	<i>Celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Representad por Fiduprevisora S.A. y el Ministerio de Educación Nacional (MEN)., el cual se tomará como criterio de evaluación la totalidad de las cláusulas</i>
Contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-225-2018	<i>Celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Representad por Fiduprevisora S.A. y Consorcio Colegio Mocoa identificado con NIT: 901.166.268-8, el cual se tomará como criterio de evaluación la totalidad de las cláusulas</i>
Contrato de Interventoría Nro. 9677-PPAL001-228-2018	<i>Celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Representad por Fiduprevisora S.A. y INGEVAL S.A.S, el cual se tomará como criterio de evaluación la totalidad de las cláusulas</i>
Manuales técnicos y Resoluciones internas	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Guía de Supervisión e Interventoría – CÓDIGO: G-1604-GCON-01: Corresponde a la supervisión del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del contrato. (se evaluará en su totalidad)</i> • <i>Procedimiento Interno de la UNGRD PR-1605-GF-01,02,03,04, 05 Y O6 -4: Desagregación presupuestal, expedición CDP, otorgar registro presupuestal de compromiso, Constitución de rezago presupuestal y realización de pagos. (se evaluará en su totalidad)</i> • <i>Procedimientos de bienes para las emergencias – FNGRD PR – 1603-GBI-02: Determina los trámites para asegurar y entregar los bienes que son adquiridos a través del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo, bajo declaratoria de situación de desastre y/o calamidad pública por los entes territoriales afectados. (se evaluará en su totalidad)</i>
Resolución Número 0638 de 2017	Por medio de la cual se actualiza el manual de contratación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se Fijan las directrices para el ejercicio y desempeño de la Interventoría y Supervisión de FNGRD: Sección I Planeación de la Gestión Contractual Artículo 18. Etapa contractual: 18.3 Modificaciones de los contratos: 18.31.1. Adición

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.2 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Los resultados de la Auditoría se encuentran contenidos en los siguientes hallazgos, relacionados con el desarrollo de los objetivos específicos, así:

3.2.1 Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Analizar y evaluar las fases de estructuración, precontractual, contractual y postcontractual de los contratos para la elaboración de estudios, diseños, construcción y dotación del megacolegio en el municipio de Mocoa en el Departamento de Putumayo, 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.

La siguiente es la ficha técnica del Contrato 9677-PPAL001-225-2018 actualizada:

Tabla 4 Ficha Técnica del convenio y los contratos derivados.

Convenio Interadministrativo	9677-PPAL001-512-2017
Objeto	“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD y el Ministerio de Educación Nacional- MEN, para adelantar los estudios, diseños, construcción y dotación de la Infraestructura educativa de carácter oficial en el marco de las declaratorias de situación de Calamidad Pública Municipal y Departamental, mediante los decretos 0056 del 01 de abril de 2017 y 0068 de 2017, respectivamente”.
Entidades	Fondo Nacional de Gestión del Riesgo – FNGRD y Ministerio de Educación Nacional – MEN.
Valor Inicial	\$8.500.000.000
Plazo Inicial	DIECIOCHO MESES (18) meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.
Fecha de suscripción	08/11/2017
Fecha de Terminación Inicial	07/05/2019
Valor Final	\$19.255.065.328
Contrato	9677-PPAL001-225-2018
Entidad Contratante	Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - Representado por Fidupervisora S.A.
Contratista	Consorcio Colegio Mocoa
Objeto	"Elaboración de Estudios, Diseños Detallados, Construcción y Dotación de una nueva Institución Educativa de Carácter Oficial, En el Municipio de Mocoa-Departamento de Putumayo

Valor total inicial del contrato de obra	\$8.500.000.000
Valor Final del Contrato de obra	\$17.876.700.466
Total Adiciones	\$9.376.700.466
Tiempo de ejecución	ONCE (11) MESES , contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, el plazo se encuentra dividido en las siguientes etapas: 1- ETAPA DE PRECONSTRUCCION: TRES (3) MESES , En esta etapa el contratista deberá realizar los estudios y diseños para que se pueda ejecutar la obra con la calidad requerida y sin traumatismos ni dilaciones por efectos de estudios y diseños. 2- - ETAPA DE CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN. OCHO (8) MESES.
Fecha del contrato	25 abril de 2018
Fecha terminación inicial	13 octubre de 2019
Fecha terminación actual	07 de diciembre de 2022
OTROSÍES	OTROSÍ 1: <ul style="list-style-type: none"> Plazo de ejecución 8 meses OTROSÍ 2: <ul style="list-style-type: none"> Plazo de ejecución 6 meses Adición \$1.962.078.032 Adición obligación técnica, cláusula 8va. Modificación anexo técnico OTROSÍ 3: <ul style="list-style-type: none"> Plazo de ejecución 3 meses Garantías. OTROSÍ 4: <ul style="list-style-type: none"> Adición \$6.714.662.434 Plazo de ejecución 6 meses OTROSÍ 5: <ul style="list-style-type: none"> Adición \$700.000.000 Plazo de ejecución 3 meses Fecha de Terminación: 07/12/2022
Contrato de Interventoría	9677-PPAL001-228-2018
Objeto Contrato Interventoría	“INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, AMBIENTAL Y SOCIAL PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS, DISEÑOS DETALLADOS, CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN DE UNA NUEVA INSTITUCIÓN EDUCATIVA DE CARÁCTER OFICIAL, EN EL MUNICIPIO DE MOCOA DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO, acorde a los estudios previos, pliego de condiciones, oferta presentada por el interventor y demás documentos que hacen parte integral del contrato”.
Valor Inicial Interventoría	\$594.930.980
Fecha Suscripción Contrato Interventoría	27/04/2018
Fecha de Inicio Contrato de Interventoría	13/11/2018
Fecha de terminación Inicial	13/10/2019
Plazo Inicial	ONCE (11) MESES

Hallazgo Nro. 1 – Estructuración, Planificación y Ejecución del Proyecto, para la “Elaboración de Estudios, Diseños Detallados, Construcción y Dotación de una Nueva Institución Educativa de Carácter Oficial, en el Municipio de Mocoa - Departamento de Putumayo. (Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria).

En el desarrollo del proyecto para la “Elaboración de Estudios, Diseños Detallados, Construcción y Dotación de una Nueva Institución Educativa de Carácter Oficial, en el Municipio de Mocoa - Departamento de Putumayo”, definido y establecido dentro las líneas de apoyo a la educación y comprendido dentro del Plan de Acción Específico – PAE, en busca del mejoramiento de la calidad educativa mediante la reconstrucción y recuperación de la infraestructura educativa afectada y la dotación de la misma, se evidenciaron deficiencias en la estructuración, planificación y ejecución del proyecto del Megacolegio Ciudad Mocoa, con el cual se pretendía dar pronto retorno a la normalidad de las comunidades afectadas por el evento natural, presentado el 31 de marzo de 2017.

En cuanto al presupuesto que tuvo una estimación inicial de \$8.500.000.000, pasó a un valor final de \$19.255.065.328, el cual representa un incremento de \$10.755.065.328, equivalentes a un 126,53% del valor inicial. Es importante destacar que, esa diferencia entre el valor inicial estimado y el que finalmente tendrá la ejecución del proyecto, constituyó un diferencia de recursos que no fue ajustado, gestionado y garantizado, con la oportunidad debida por la UNGRD, lo que impactó de manera desfavorable la dinámica financiera para la ejecución total del colegio, de tal forma que se obtuviera una estructura completamente funcional y operativa en los términos de plazo que se previeron inicialmente (once (11) meses) ocasionando que se extendiera en más de cuatro (4) años (incluidas las suspensiones contractuales).

Todo lo anterior afectó de manera negativa la oportunidad esperada de los beneficios del proyecto, para la población estudiantil de Mocoa que se vio afectada por el desastre natural sucedido en marzo del año 2017, y ha impedido el retorno oportuno a la normalidad de dicha población estudiantil, por cuanto, aún no se cuenta con el colegio completamente construido y dotado conforme lo previsto en el objeto del contrato Nro. 9677-PPAL00I-225-2018.

Criterios y Fuentes de Criterio

Constitución Política de Colombia

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; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia*

nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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 339: *“Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”.*

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.*

Artículo 4º. *Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.*

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 34. *ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, es la instancia encargada de elaborar el plan nacional de gestión del riesgo con los insumos provenientes de los tres comités nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales.*

PARÁGRAFO. *El seguimiento y evaluación del Plan está a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres con los insumos provenientes de los tres comités nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales. (Subrayado fuera de texto)*

Artículo 47. *FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. El Fondo Nacional de Calamidades creado por el Decreto 1547 de 1984 y modificado por el Decreto-ley 919 de 1989, se denominará en adelante Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y continuará funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística conforme a lo dispuesto por dicho Decreto. (Subrayado fuera de texto)*

Artículo 50. *RECURSOS. Los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres estarán sujetos a las apropiaciones que para el efecto se asignen en el Presupuesto General de la Nación y estén contenidos en el Marco de Gastos de Mediano Plazo – MGMP. La Junta Directiva establecerá la distribución de estos recursos en las diferentes subcuentas de acuerdo con las prioridades que se determinen en cada uno de los procesos de la gestión del riesgo.*

Parágrafo 1o. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizará que en todo momento el Fondo Nacional cuente con recursos suficientes que permitan asegurar el apoyo a las entidades nacionales y territoriales en sus esfuerzos de conocimiento del riesgo, prevención, mitigación, respuesta y recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción y con reservas suficientes de disponibilidad inmediata para hacer frente a situaciones de desastre. (Subrayado fuera de texto).

Parágrafo 2°. Los recursos del Fondo Nacional se orientarán, asignarán y ejecutarán con base en las directrices que establezca el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y con las previsiones especiales que contemplen los planes de acción específicos para la rehabilitación, reconstrucción y recuperación.

Parágrafo 3°. Los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la administración de los bienes, derechos e intereses del fondo se someterán al régimen aplicable a las empresas industriales y comerciales del Estado, sin perjuicio del régimen de contratación previsto para las situaciones de desastres o de similar naturaleza y a evitar la extensión de los efectos.

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 65. *Régimen normativo. Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.*

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.

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 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.

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

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.

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.

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

3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

6o. Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.

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 51º.- 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.”

Artículo 53. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS CONSULTORES, INTERVENTORES Y ASESORES. Los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de

consultoría, interventoría 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 funciones de consultoría, interventoría o asesoría

Artículo 65. DE LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES QUE EJERCEN CONTROL FISCAL. *La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.*

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno.

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.

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

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad 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. (...)

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 3°. *Objetivo. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.*

ARTÍCULO 4°. **Funciones.** *Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes: (...)*

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.*

Resolución Número 0638 de 2017, por medio de la cual se actualiza el manual de contratación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se Fijan las directrices para el ejercicio y desempeño de la Interventoría y Supervisión de FNGRD.

Sección I Planeación de la Gestión Contractual

Convenio Interadministrativo Nro. 9677PPAL001-512-2017.

Cláusula Novena: *el supervisor del presente convenio, estará a cargo de quien designe el ordenador del Gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*

Parágrafo Primero: *El supervisor del Convenio contará con el apoyo de un comité técnico, que se regirá por las siguientes disposiciones:*

COMITÉ TÉCNICO: *Realizar el acompañamiento técnico, administrativo, financiero y contable del presente convenio el cual estará conformado por:*

a) *Dos representantes por parte del FNGRD/UNGRD, designado por el ordenador del gasto del FNGRD/UNGRD; y*

b) *Un representante encargado del MEN, que será designado por la Viceministra de Educación Preescolar, Básica y media (E) del Ministerio de Educación Nacional.*

El comité se reunirá una vez cada dos (2) meses, pero podrá reunirse a solicitud de cualquiera de sus miembros, previa comunicación escrita a los demás miembros del Comité, con dos (2) días hábiles de antelación, estas reuniones pueden ser presenciales o virtuales, según lo dispongan.

Contrato de Obra Nro. 9677-PPAL001-225-2018.

Cláusula Cuarta. - Forma de Pago:

“(..). B. FORMA DE PAGO DE LA ETAPA 2-ETAPA DE CONSTRUCCIÓN (...) “La ETAPA 2-ETAPA DE CONSTRUCCIÓN o FASE DE CONSTRUCCIÓN, se reconocerá por la Entidad a los costos y precios unitarios producto del desarrollo del VOLUMEN de “ESTUDIOS DE COSTOS, PRESUPUESTOS, ESPECIFICACIONES DE OBRA Y PROGRAMACIÓN” obtenido en la FASE 1- ETAPA DE PRECONSTRUCCION del contrato,

los cuales deberán ajustarse a los costos del mercado y deberán estar previamente aprobados por la interventoría y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD- Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD”.

Cláusula octava. Obligaciones del contratista: "(...)"

II. OBLIGACIONES DE CARÁCTER TÉCNICO. .."(..)"..

“4. Elaborar un presupuesto detallado de cada actividad por la modalidad de precios unitarios, diferenciando por capítulos cada uno de los elementos principales de la alternativa seleccionada. Se deben incluir cantidades de obra por cada ítem y presentar la memoria de cálculo de dichas cantidades, de manera coherente con los ítems de pago establecidos en las especificaciones y costos unitarios correspondientes a las condiciones particulares del proyecto.

Etapa de construcción Fase 2

(...)

8. Suscribir con la interventoría de obra una bitácora diariamente, en donde se llevará una memoria de todos los acontecimientos, sucesos y decisiones tomadas en la ejecución de los trabajos y actividades de la obra

Contrato de Interventoría Nro. 9677-PPAL001-228-2018.

Cláusula Segunda. - Obligaciones del Interventor.

B. Obligaciones Administrativas:

“(..)”

“19. Revisar y aprobar las solicitudes de adición en valor y/o prórrogas, modificaciones, suspensiones, etc., presentadas por el Contratista y emitir conceptos al respecto.”

C. obligaciones técnicas y ambientales: (...)

23. Abrir, llevar y tener la custodia del libro o bitácora para registrar diariamente en él, las novedades, ordenes e instrucciones impartidas durante el plazo del contrato, garantizando su permanencia en obra. (...)

En el desarrollo precontractual y contractual del proyecto para el diseño, construcción y dotación de una nueva institución educativa (IE) de carácter oficial en el Municipio de Mocoa, (Proyecto Megacollegio Ciudad – Mocoa) como producto de la unión de esfuerzos entre el Ministerio de Educación Nacional - MEN y la Unidad Nacional para Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, en búsqueda de mitigar y resolver las afectaciones en el sector educativo, derivadas de la tragedia que se presentó el 31 de marzo y el 1 de abril de 2017, se suscribió el 8 de noviembre de 2017, el Convenio Interadministrativo Nro. 9677-PPAL001-512-2017 entre el MEN y el FNGRD, (convenio Nro. 1303 de 2017) y derivados de este, el contrato Nro. 9677-PPAL001-225-2018 y el contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-228-2018, el 25 y 27 de abril de 2018 respectivamente.

De acuerdo con la trazabilidad (documentos entregados por la UNGRD) del desarrollo y ejecución de dichos contratos, se evidencian deficiencias en la estructuración, planeación y planificación del proyecto y en especial dilaciones en algunas de las acciones adelantadas por la UNGRD y los demás participantes del proyecto, desde la concepción de este, hasta lo ejecutado actualmente en desarrollo del contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-225-2018; condición que se sustenta en los contextos y/o circunstancias que se relacionan cronológicamente y describen a continuación:

1. Los temas técnicos del proyecto se empezaron a desarrollar y tener en cuenta, hasta el 7 de marzo de 2018, cuatro (4) meses después de la suscripción del Convenio suscrito entre el MEN y el UNGRD/FNGRD, fecha en la cual se integran a los comités de seguimiento, funcionarios con perfil técnico. Asimismo, durante los doce (12) meses que transcurrieron entre la suscripción del convenio y el inicio del contrato de diseño y construcción y el de interventoría derivados de este, se suscribieron tres (3) actas de realización de comités técnicos, cuando de acuerdo con lo consignado en las cláusulas novena y décima del convenio, estos se debían realizar cada dos (2) meses.
2. Transcurrieron casi siete (7) meses, desde la suscripción de los contratos de obra e interventoría, hasta la iniciación de los mismos, sin que medie una clara justificación al respecto. En el acta del comité técnico Nro. 1 de seguimiento al convenio, suscrita el 23 de abril de 2018, (es decir, a dos (2) días de la suscripción del contrato de obra) se indica que, la contratación para el diseño y construcción de las viviendas del Proyecto Sauces II, está en etapa de invitación a los probables oferentes; al respecto, es importante señalar que, dicho proyecto también es desarrollado por la UNGRD en el marco de la reconstrucción de Mocoa.

En comité técnico Nro. 2 de seguimiento al convenio, suscrita el 4 de julio de 2018, se consigna que en junio 6 de 2018, se dio inicio al contrato de construcción de Sauces II, es decir, 41 días después de haberse suscrito el contrato del Megacolegio, y que el contratista se encuentra adelantando los permisos necesarios para la urbanización, igualmente y que debería entregar el lote "EQ01" para la construcción del Megacolegio, *"... es decir que quien construya el proyecto SAUCES II, es el contratista encargado de solicitar y tramitar la licencia urbanística de todo el lote completo para todos los proyectos que se pretendan adelantar. ..."*

"... Por lo tanto los niveles de terreno para la implantación de la nueva infraestructura educativa, deberán ser conciliados por el Contratista del colegio con el ejecutor del proyecto de vivienda, en razón a que este último se encargará de diseñar las obras de urbanismo..."

Condición, que no exime de la responsabilidad de la UNGRD, como ejecutor o encargado de ambos proyectos, como parte de la reconstrucción de Mocoa, respecto a la coordinación y estructuración del desarrollo de los mismos.

En el acta de seguimiento a la ejecución del proyecto suscrita el 23 de octubre de 2018, la supervisora de la UNGRD, manifiesta que se han adelantado reuniones jurídico técnicas en busca de la posibilidad de separar el proyecto del Megacolegio del proyecto de viviendas Sauces II, “... toda vez que los insumos requeridos para dar inicio al Megacolegio hacen parte de las obligaciones adquiridas en el contrato del proyecto Sauces II ...”

Lo anterior, demuestra deficiencia de planeación y coordinación por parte de la UNGRD para adelantar los proyectos de Sauces II y el Megacolegio, máxime conociendo, que el primero de dichos proyectos, tenía aspectos técnicos y legales, que podían interferir con el adecuado desarrollo del segundo.

3. Respecto a la estructuración de costos para el desarrollo del proyecto, realizada por el MEN, se observa deficiencias por cuanto el mismo quedó subestimado, toda vez que, concluidos los estudios y diseños elaborados por el contratista del Megacolegio, el valor calculado para el desarrollo del proyecto se incrementó de \$8.500 millones a \$14.898,1 millones de pesos, lo que equivale a una diferencia de 75,27%, igualmente, se evidencian deficiencias por parte de la UNGRD, en la estructuración del presupuesto, (ítems y actividades a ejecutar para la ejecución de las obras) ya que se previeron inicialmente 266 actividades y/o ítems a ejecutar, de los cuales hasta la suscripción del acta parcial de obra Nro. 5, solo se han utilizado ocho (8) ítems; una vez terminados los estudios y diseños, fue necesario crear 253 ítems nuevos no previstos (NP).
4. Conforme a los resultados de los estudios y diseños entregados por el contratista y aprobados por la interventoría desde mayo 28 de 2019, se conoció por parte de la UNGRD, el valor real para poder ejecutar al 100% del contrato suscrito para el desarrollo del proyecto; sin embargo, no fue ajustado con la oportunidad debida el valor del convenio y por ende el valor de los contratos de obra e interventoría, ya que si bien, se suscribió en mayo 7 de 2019, el otosí Nro. 1 del convenio, para prorrogarlo por 12 meses, no se evidencia que se hubiera gestionado la adición de recursos para desarrollar el proyecto en su totalidad, es decir, contemplando los costos y los nuevos ítems no previstos (presupuesto) calculados por el contratista.

De otra parte, mediante el otosí Nro. 1 suscrito el 11 de octubre de 2019, al contrato de obra, (un día antes de la terminación inicial prevista) se prorrogó el mismo, en ocho (8) meses, pero sin adicionar recursos para su ejecución total.

5. El 20 de junio de 2019, el supervisor del contrato de interventoría, solicita urgente a la interventoría la presentación de los documentos que den cuenta de los avales del presupuesto complementario para la obra del Megacolegio, ya que la demora en la entrega de estos, afecta de manera negativa el buen desarrollo del proyecto. Esta situación denota falta de diligencia y celeridad por parte de la interventoría para lograr que se conozca y establezca la realidad financiera del proyecto y asimismo que la UNGRD defina su alcance y gestione los recursos necesarios para el logro del objetivo del proyecto en el marco del cumplimiento de los fines de la contratación estatal.
6. Entre noviembre 13 de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, (casi 14 meses) el avance físico de la obra fue mínimo, se adelantaron los estudios y diseños por parte del contratista, estos se habían previsto desarrollar según el contrato, en tres (3) meses, sin embargo, finalmente se extendieron en aproximadamente siete (7) meses; y se ejecutaron los movimientos de tierra (explanaciones) para la implantación de las obras, es importante señalar, que las demoras se justificaron primordialmente, en temas relacionados con:
 - i) Legalización, entrega y demás aspectos jurídicos relacionados con el lote “EQ01” para la construcción del Megacolegio, ya que el mismo se encontraba dentro del globo de terreno adquirido por el FNGRD para la ejecución del proyecto de viviendas Sauces II,
 - ii) Falta de la viabilidad y disponibilidad de conexión de servicios públicos de alcantarillado, dado que, la definición de los niveles de las vías, cotas y referencias para descargue del Megacolegio de las aguas servidas y aguas lluvias, acueducto, entre otros aspectos técnicos, estaban dentro de las obligaciones del contratista de la urbanización Sauces II, por ser temas del urbanismo a cargo de dicho proyecto, de igual forma, por falta de priorización del sistema de alcantarillado del sector Sauces – Libertador, a cargo del contratista que adelanta el Plan Maestro de Alcantarillado, proyecto que también se desarrolla dentro de la reconstrucción del municipio de Mocoa y en cabeza de la UNGRD.
 - iii) Gestión y traslado de una tubería de acueducto de 6” que atraviesa el lote del colegio y obstaculiza las labores de ejecución de las actividades de excavación para los edificios de primaria y bachillerato; condiciones y estado conocidas poco después del inicio del contrato de obra.
 - iv) Conforme a lo consignado en el libro de anotaciones diarias de obra o bitácora, las labores de obra fueron iniciadas con fecha 12 abril de 2019, mientras que el acta de inicio de obra fue firmada el 13 de noviembre de 2018. Algunas de las actividades como limpieza del terreno se iniciaron el 13 abril de 2019.

v) Otro factor que afectó el normal desarrollo de la obra fue que no se contaba con acceso vial al terreno del Megacolegio, que permitiera el ingreso de la maquinaria de transporte de material (Volquetas), en razón a que el contratista de viviendas VIS -Sauces II – ejecutado por la UNGRD, no dio autorización de ingreso por la vía de acceso donde estaba ejecutando el citado proyecto de vivienda. Por lo tanto, hasta el día 17 mayo de 2019, no se tenían definido los accesos viales a la obra necesarios para el ingreso de maquinaria, ni tampoco, hasta el día 7 julio de 2019, se tenía definida las escombreras para el depósito de escombros de las excavaciones preliminares. De acuerdo con el seguimiento en bitácora de obra, el día 11 junio de 2019, se da inicio de las labores de explanación del terreno con maquinaria pesada, y según cronograma de obra inicial pactado, dichas labores debieron iniciare desde el día 13 de febrero de 2019, es decir, con un retraso de aproximadamente 4 meses.

vi) Durante los 11 meses de plazo del contrato, las actividades se concentraron en atender inconvenientes en obra, que pudieron y debieron haberse previsto desde la etapa precontractual y fase de preconstrucción con los estudios y diseños.

vii) El primer ajuste de cronograma de obra fue aprobado mediante otrosí Nro.1 de 11 octubre de 2019, es decir, 2 días antes de agotarse el plazo inicial pactado en el contrato de obra, el cual fue pactado por 11 meses. Según este cronograma modificado mediante otro sí Nro. 1, las excavaciones de las fundaciones debían terminarse hasta el día 27 noviembre de 2019 y según seguimiento en bitácora de obra dichas labores aún no se habían ejecutado a cabalidad.

Lo anterior, denota deficiencia en las gestiones de la UNGRD para lograr que se solucionaran dichos inconvenientes por parte de las entidades, instituciones y/o contratistas que les compete efectuar acciones al respecto, como también, falta de una adecuada estructuración, planificación y sincronización del proyecto del Megacolegio y de aquellos otros proyectos adelantados en cabeza de la UNGRD.

7. A raíz de las anteriores situaciones, se suscribe el 2 de enero de 2020, la suspensión Nro. 1 al contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-225-2018, por un término de tres (3) meses, mientras se definen y solucionan estos aspectos técnicos y jurídicos que afectan el desarrollo normal de proyecto y contrato de obra. Al respecto, se destacan los siguientes contenidos del acta que sustenta la suspensión Nro. 1:

(...) "Igualmente, la interventoría ..., mediante oficio C-I-30-OFI-No 061 de fecha 20 de diciembre de 2019, expone las razones mediante el cual el contratista Consorcio Colegio Mocoa, solicita la suspensión del contrato, para el cual la interventoría avala la solicitud de suspensión del contrato de obra No 9677- PPAL001-225-2018 con el fin de dar un tiempo

prudente mientras se definen en su totalidad los diseños de la red de alcantarillado del urbanismo de sauces II, que es donde finalmente se va a realizar el descole de la red de alcantarillado del Colegio Mocoa. De igual manera, solicita la suspensión del contrato de Interventoría No. 9677-PPAL001-228-2018.

(...) Por lo anteriormente enunciado, como Supervisor del contrato de Interventoría No. 9677-PPAL001-228-2018. El cual, realiza Interventoría al contrato de obra No. 9677-PPAL001-225-2018, veo prudente y razonable, la suspensión del contrato de obra No. 9677-PPAL001-225-2018 y por ende al contrato de interventoría No. 9677-PPAL001-228-2018. Con el fin, de dar un tiempo de espera mientras se definen en su totalidad los diseños del Plan Maestro de Alcantarillado, que es donde finalmente se va a realizar el descole de la red de alcantarillado del Colegio Mocoa, y aunque ya se tenía la disponibilidad de servicios emitida por la Empresa de acueducto y alcantarillado de Mocoa, no se nos da garantía de que las cotas de nivel de alcantarillado se mantengan y esto podría modificar los diseños de las redes de alcantarillado del proyecto de Mega colegio“.

8. Terminado el plazo de la suspensión Nro. 1, fue necesario suscribir la suspensión Nro. 2, el 1 de abril de 2020, por un término de tres (3) meses más, dada las medidas tomadas por el Gobierno Nacional por el tema de la emergencia sanitaria (pandemia) ocasionada por el Covid_19.

Para la fecha de suscripción de estas suspensiones, además de existir los inconvenientes antes mencionados para el desarrollo normal del contrato, tampoco se había definido y dado claridad frente al tema de los costos reales para la ejecución del proyecto, en cuanto a la consecución y apropiación de recursos para tal fin, y la forma en que se desarrollaría finalmente el proceso y cronograma constructivo conforme los recursos existentes y los requeridos para culminar al 100% el objeto de la obra contratada.

9. De acuerdo con lo consignado en los informes mensuales de interventoría y específicamente en el informe de noviembre de 2020, es claro lo siguiente:

La construcción del Megacolegio, una vez ejecutados los estudios y diseños y aprobados los mismos, su valor pasó de \$8.500 a \$14.898,1 millones, incrementándose el valor del proyecto en \$6.398,1 millones, equivalente a un 75,27% de lo presupuestado inicialmente para cumplir con el 100% del objeto del contrato.

Esta situación, a pesar de ser conocida desde mayo de 2019 fecha de entrega de los estudios y diseños, no se solucionó con la oportunidad debida, ya que, transcurrieron más de 19 meses para que finalmente la interventoría pusiera en consideración de la UNGRD, en realizar la ejecución del proyecto por fases, de tal forma que desde la primera fase prevista se construyeran las edificaciones para que a su terminación por módulos o bloques fueran funcionales, entendiéndose esto, como que cada fase podía ser operativa a su terminación.

Sin embargo, y de acuerdo con lo expuesto en dicho informe por la interventoría, se tiene:

“... Con el fin de dar continuidad al contrato, la Interventoría recomienda y pone en consideración a la UNGRD como ente contratante, se ejecute la construcción del Colegio Mocoa por fases o edificaciones terminadas, teniendo en cuenta que el diseño contempló diferentes módulos o edificaciones como fueron:

- Bloque de Bachillerato (12 aulas)
- Bloque de primaria (10 aulas)
- Bloque de preescolar (2 aulas)
- Biblioteca
- Laboratorios (3 laboratorios con capacidad de 40 alumnos cada uno)
- Administración
- Bloque de portería
- Polideportivo
- Comedor (cap. 344 alumnos)
- Cerramiento perimetral
- Iluminación exterior
- Circulación.
- Dotación

En base a lo anterior se podría ejecutar el contrato por fases donde se incluiría las instalaciones eléctricas, hidráulicas, contra incendios, de cada una, así:

Fase 1 - \$8.500'000.000

- Bloque de Bachillerato (12 aulas)
- Bloque de primaria (10 aulas)
- Administración
- Bloque de portería (acceso a la institución y cuartos de sub estación eléctrica)
- Circulaciones: (las necesarias para la circulación entre los bloques a ejecutar, sin cubierta)
- Parques para zona de administración y públicos.
- Placa de polideportivo.

Fase 2 - \$1.962'078.032.19 con un porcentaje de adición del 23.08%

- Laboratorios (3 laboratorios con capacidad de 40 alumnos cada uno).
- Bloque de preescolar (2 aulas)
- Biblioteca.

Fase 3 - \$2.249'099.705,74 con un porcentaje de adición del 26.46%

- Comedor (capacidad para 344 alumnos)
- Cocina
- Cerramiento perimetral
- Dotación

Fase 4 - \$2.186'898.233.96 con un porcentaje de adición del 25.73%

- Cubierta de Polideportivo

- *Circulaciones*
- *Estructura y cubierta de circulaciones*
- *Paisajismo*
- *Iluminación exterior*
- *UPS encargadas de mantener la energía cuando se va la del municipio.*

Se pone en consideración de la UNGRD, como entidad contratante, para que en base al presupuesto presentado se defina el alcance del contrato de obra N° 9677-PPAL001-225-2018.”

No obstante lo anterior, analizadas las fases propuestas para la continuación del proyecto, y basados en que dichas fases conllevarían a una ejecución por módulos y/o edificaciones que quedarían funcionales a la terminación de cada una de ellas, esto no se ha logrado a lo largo del desarrollo y ejecución del contrato, como se pudo evidenciar en la visita de inspección a las obras realizada por la CGR entre el 19 y el 23 de septiembre de 2022.

También se hace necesario aclarar, que tal y como se propuso por la interventoría, la ejecución de cuatro fases, (1, 2, 3 y 4) se observa que en el otrosí Nro. 5 del convenio marco, se mencionan son las fases I y II del proyecto, que al parecer y por los valores adicionados al convenio y al contrato de obra, la fase I correspondería a las fases 1 y 2 propuestas y mencionadas en el informe de interventoría del mes de diciembre de 2020; asimismo, la fase II del proyecto comprendería lo concerniente a las fases 3 y 4 sugeridas por la interventoría en el mismo informe, es decir, que en el desarrollo del contrato de obra, se asumieron unas presuntas fases del proyecto, para su ejecución, que no habían sido contempladas en la estructuración, planeación y planificación del proyecto tanto en sus concepción técnica como presupuestal.

Es importante resaltar, que para afirmar que cada fase propuesta y ejecutada, se comportaría como unos módulos funcionales y operativos, no solo se tenía que tener en cuenta la terminación de la infraestructura física, sino también, el tema de la disponibilidad de los servicios públicos como agua potable, energía eléctrica, conexión de las aguas servidas y/o sanitarias del colegio al alcantarillado, cerramiento, entre otros aspectos técnicos e incluso la dotación que ha sido parte integral del proyecto, desde la suscripción del Convenio marco y el contrato de obra derivado de este último.

Por lo expuesto en el acápite anterior, es evidente que no se podía lograr funcionalidad total a ninguna de las cuatro fases propuestas, sino prácticamente al terminar la totalidad del proyecto, en especial por el tema de la dotación, ya que sin esta no hay forma de poner en funcionamiento y operación el proyecto dimensionado por el MEN y la UNGRD, el cual, cuenta con un tiempo de ejecución (incluida las suspensiones) de más de cinco (5) años contados desde cuando se

generó por parte del MEN y la UNGRD las solicitudes de suscripción del Convenio Interadministrativo entre el MEN y el FNGRD, para llevar a cabo el proyecto de diseño, construcción y dotación del Megacolegio, que albergaría una población estudiantil de 960 alumnos, previsto para solucionar los problemas generados a la comunidad estudiantil, docentes y general a la población de Mocoa, a raíz del desastre presentado el 31 de marzo y 1 de abril de 2017 por la creciente de los ríos de la región, que afectaron siete (7) de las quince (15) instituciones educativas de Mocoa, por efecto de las inundaciones y presencia de lodos en masa, entre las cuales una de ellas sufrió destrucción total, de acuerdo con lo considerado en el convenio interadministrativo suscrito entre el MEN y el FNGRD.

Así las cosas, después de transcurridos más de año y medio de conocerse el valor del proyecto de acuerdo con los estudios y diseños aprobados por la interventoría, solo se obtuvieron recursos por valor de \$1.962.078.032,00 para continuar con la ejecución del contrato Nro. 9677-PPAL001-225-2018, valor que no era suficiente para lograr cumplir con el 100% del proyecto, sino que serviría para la construcción de los módulos que según la interventoría componen la fase 1 y 2 del proyecto, pero sin la dotación correspondiente.

10. El 9 de diciembre de 2020, se suscribe el otrosí Nro. 2 al contrato de obra, donde se adicionan recursos por \$1.962.078.032 que, de acuerdo a lo expuesto en párrafos anteriores, correspondería a la fase 2 establecida, con lo cual, el contrato de obra, asciende a un costo total de \$10.462.078.032 correspondiente a las obras que componen las fases 1 y 2, como se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla 1 Incremento de costos del contrato según otrosí Nro. 2.

BLOQUE	AREA (M2)	PORCENTAJE	COSTO
PRIMARIA	1.013,46	32,09%	\$ 3.148.159.076,49
BACHILLERATO	1.180,20	37,37%	\$ 3.666.111.481,53
PREESCOLAR	269,97	8,55%	\$ 838.620.671,64
PORTERIA	75,41	2,39%	\$ 234.249.675,33
LABORATORIO	327,66	10,37%	\$ 1.017.825.866,83
BIBLIOTECA	291,82	9,24%	\$ 906.494.367,51
TANQUE			\$ 360.637.872,47
RAMPA			\$ 289.979.021,19
TOTAL	3.158,52	100%	\$ 10.462.078.032,00

Fuente: Otrosí Nro. 2 del 09/12/2020

Asimismo, se prorroga el plazo del contrato de obra por un término de seis (6) meses, quedando su culminación para el 10 de junio de 2021.

Del soporte técnico del otrosí, se destaca además el siguiente contenido correspondiente a las manifestaciones del contratista:

“En el capítulo 2 Cimentaciones, los ajustes finales de los niveles de urbanismo de sauces II entregados el 25 de enero de 2019, aumentaron las cantidades de excavación en una forma considerable ya que bajaron los niveles de los perfiles viales en un promedio de 1,50 metros, lo que se puede evidenciar en los perfiles entregados por el urbanizador de sauces II, en el empate del predio sauces II con la urbanización sauces I de una manera descendente continua, obligando a bajar los niveles del colegio y aumentando las excavaciones de 2.192 m³ que se contemplaron en el presupuesto inicial a 20.400 m³ según estudios y diseños, incrementando el presupuesto en \$345.952.000 de costo directo; A esto se le suma que dentro del presupuesto contractual no se tuvo en cuenta el artículo 23 del decreto 838 de 2005 el cual establece que los escombros que no sean objeto de un programa de recuperación y aprovechamiento, deberán ser dispuestos adecuadamente en escombreras cuya ubicación haya sido previamente definida por el municipio o distrito, teniendo en cuenta la resolución 541 de 1994 del MAS o la norma que la sustituya, modifique o adicione y demás disposiciones ambientales vigentes, por lo que se incluyó el derecho de escombrera autorizado, que tiene costo en la ciudad de San Miguel Agreda de Mocoa de \$8.000 por M³, aumentando el presupuesto inicial en \$170.333.520 costo directo”.

11. De acuerdo con los informes mensuales de interventoría, se empezaron a generar atrasos en la ejecución de las obras a partir de enero de 2021, que para el mes de abril alcanzaban un desfase del 25,78% y hasta el 12 de mayo de 2021, el atraso ascendía al 28,70% ocasionada primordialmente por el factor climático (lluvias) y falta de despacho de materiales para el contratista, aunado a las condiciones de orden público nacional, paros y bloqueos de algunas vías en la zona sur de Colombia.

Por lo anterior, el 12 de mayo de 2021, se suscribe la suspensión Nro. 3 al contrato, por el término de un mes, hasta el 12 de junio de 2021, al término de este plazo se suscribe la suspensión Nro. 4 dado que, persisten los motivos que causaron la suspensión Nro. 3, se prorroga la suspensión por dos meses más, hasta el 11 de agosto de 2021; sin embargo, el contrato es reanudado el 1 de julio de 2021, teniendo en cuenta que han cesado los motivos de la suspensión.

12. El 28 de julio de 2021 se suscribe el otrosí Nro. 3 al contrato de obra, concediendo una prórroga por tres (3) meses más, con finalización el 30 de octubre de 2021, esto como consecuencia directa de los efectos de la pandemia y las medidas del gobierno nacional para mitigar el contagio del Covid19. Sin embargo, no se puede desconocer que se fueron generando atrasos en el desarrollo de la obra entre enero y marzo de 2021, que alcanzaron un 25,78% de desfase, que no son atribuibles al tema de la pandemia.

Es de señalar que en la misma fecha de suscripción del otrosí Nro. 3 del contrato de obra, se suscribe el otrosí Nro. 4 del Convenio marco, para adicionar recursos por \$74.156.040 para costear el contrato de interventoría, sin embargo, hasta dicha

fecha, no se habían asegurado los recursos suficientes para concluir el 100% del proyecto.

13. El 19 de octubre de 2021, a once (11) días de la terminación del contrato, se suscribe la suspensión Nro. 5, por dos (2) meses, quedando su finalización para el 18 de diciembre de 2021, debido a los retrasos en el cronograma de obra, suspensión solicitada por el contratista y avalada por la interventoría y la supervisión, teniendo en cuenta, lo argumentando por contratista, que dice que tiene construido y terminado el 97% de las obras correspondientes a la fase 2 establecida, cuyo valor asciende \$10.462.078.032,00, pero que no ha podido hacer las pruebas técnicas de presiones al interior del sistema hidrosanitario construido, (redes de agua potable, sanitario y pluvial) para hacer entrega a la interventoría de esa fase 2, para su correspondiente recibo a satisfacción, dado que, no se cuenta aún con las redes de acueducto y aguas servidas del plan maestro de alcantarillado, obras en cabeza del constructor de dicho plan y del constructor de la urbanización Sauces II.

Es decir, que de acuerdo con lo anteriormente referido, las dificultades presentadas desde antes de la suscripción del contrato de obra, como son los temas de niveles de las vías, diseños del sistema de alcantarillado, acueducto y en fin, temas concernientes a la urbanización de Sauces II, que no fueron previstos en los estudios previos para la suscripción del contrato de obra del Megacolegio, persisten y no permiten terminar a satisfacción los módulos contemplados como fases de ejecución del proyecto, se resalta que en la concepción original del proyecto nunca se tuvo vislumbrado la ejecución por módulos o bloques que pudieran entregarse funcionales de manera independiente de la terminación total del proyecto.

14. El 16 de diciembre de 2021 se suscribe el otrosí Nro. 5 del Convenio Marco, con base en lo determinado en reunión virtual de seguimiento al convenio, llevada cabo el 26 de octubre de 2021 y en la cual, se decidió solicitar a la UNGRD la adición de recursos por \$7.183.977.854 distribuidos así: \$6.714.662.434 para el contrato de obra y \$469.315.420 para el contrato de interventoría; es importante señalar que de acuerdo con lo mencionado en los documentos soportes de dicho otrosí, esos recursos, *“... si bien incluyen las obras que se diseñaron y que se encuentran pendientes, así como la cubierta de la cancha, no incluye el suministro de didácticos de laboratorio y preescolar (contemplados en el convenio 1303-17), ...”*

“... La UNGRD informa que se proyecta entregar la infraestructura para entrada en operación en el segundo semestre del 2022 ...”

En resumen, se suscribió el otrosí Nro. 5 del Convenio Marco, mediante el cual, se prorroga el mismo en 12 meses más hasta el 7 de enero de 2023 y se adicionan recursos por \$7.183.977.854 distribuidos así: \$6.714.662.434 para el contrato de

obra y \$469.315.420 para el contrato de interventoría, recursos que serán apropiados por la Unidad.

Lo anterior, basados en las solicitudes efectuadas por el contratista de obra y avaladas por la interventoría y la Unidad, debido a los inconvenientes que han causado retraso en las obras y teniendo en cuenta que para continuar con el proyecto se hace indispensable la construcción de los demás módulos o edificaciones del colegio y otras obras adicionales, para culminar el 100% de las obras del mismo.

15. Derivado de lo anterior y como consecuencia directa, se suscribe el 29 de diciembre de 2021 el otrosí Nro. 4 al contrato de obra adicionando el valor en \$6.714.662.434 para continuar con la fase 3 del proyecto y se prorroga el plazo de ejecución del contrato hasta el 30 de junio de 2022.

Cabe señalar que también se modifica el anexo técnico del contrato en el sentido de ajustar, los análisis de precios unitarios – APUs de los ítems de ejecución del contrato teniendo en cuenta que las obras que se construyan, con motivo de la adición de recursos para culminación del contrato y el logro del objetivo del mismo, se desarrollarían en la vigencia 2022 y por ende los precios pactados en el contrato para los ítems iniciales y para los ítems no previstos, corresponden a precios de 2018 y 2019, que no son consecuentes con los precios del mercado para la fecha de suscripción del otrosí Nro. 4 del contrato de obra.

Con lo anterior, queda demostrado que la consecución de recursos faltantes para culminar el proyecto solo se logró y protocolizó con los otrosíes 5 y 4 del convenio y del contrato de obra, respectivamente, suscritos en diciembre de 2021.

Aunado a lo anterior, es claro que las fases de ejecución previstas para la terminación del proyecto, no permitían en realidad contar con módulos y/o edificaciones funcionales, por cuanto como ya se expresó en párrafos preliminares, además de la infraestructura física, se requiere de la dotación y no menos importante del cerramiento de la institución educativa.

16. En lo transcurrido del año 2022, se tiene con respaldo de documentos entregados por la UNGRD, que, respecto al Convenio marco, se realizó solicitud por parte de la Unidad al MEN de adición de recursos y prórroga del convenio, mediante oficio del 25 de julio de 2022, recursos que ascienden a \$802.523.872 distribuidos así: para el contrato de interventoría \$102.523.872 y para el contrato de obra \$700.000.000.

Lo anterior, teniendo en cuenta que se superaron los inconvenientes que habían originado las suspensiones Nros. 6 y 7 del contrato de obra que mantuvieron el

plazo del contrato suspendido entre los siguientes periodos: desde el 21 de junio al 21 de julio de 2022 y desde el 22 de julio hasta el 29 de julio de 2022.

Que conforme lo manifestado por la Unidad en reuniones virtuales efectuadas con la CGR, se suscribió otrosí Nro. 6 al Convenio marco prorrogando el plazo de ejecución del convenio por tres (3) meses hasta el 7 de abril de 2023 y adicionando el valor del convenio en \$802.523.872.

Por todo lo anterior, se demuestra una deficiente estructuración, planificación y desarrollo del proyecto, no solo desde su concepción en la fase precontractual sino también en la etapa desarrollo contractual.

Lo expuesto da cuenta de la deficiente gestión de coordinación y articulación de parte de la UNGRD, con los demás entes involucrados, en el Plan de Acción Específico - PAE, para lograr sincronizar los proyectos que están a su cargo dentro de la reconstrucción del municipio de Mocoa, adelantada por el Gobierno Nacional, para mitigar y restablecer las condiciones de normalidad en la población de Mocoa, después de las afectaciones, causadas por el desastre y emergencia generada el 31 de marzo de 2017.

Teniendo en cuenta el resultado de los estudios y diseños, se establece que presupuestalmente no se hicieron los ajustes dentro de los términos de las etapas contractuales lo que daba una proyección técnica de la cronología para la entrega final de la obra, lo que permite concluir que esta situación se debe a una deficiente gestión de recursos para el desarrollo completo del proyecto dentro de un espacio de tiempo razonable. En este sentido, se tiene que por la deficiente estructuración de los costos y financiación del proyecto, se inició con una proyección realizada por el Ministerio de Educación Nacional – MEN de \$8.500.000.000 y, finalmente con las adiciones realizadas tanto al convenio marco como a los contratos de obra e interventoría, con base en los diseños realizados por el contratista y las modificaciones efectuadas a los mismos en el transcurso de más de tres (3) años desde cuando se entregaron los estudios y diseños por parte del contratista y se aprobaron por parte de la interventoría, asciende a un valor total de \$19.255.065.328, es decir, se incrementó en \$10.755.065.328 equivalentes a un 126% respecto del valor inicial, proyectado por el MEN.

De manera simultánea se establecen deficiencias en las labores de supervisión e interventoría que no controlaron las diferentes variables inherentes a la ejecución de la obra, desde el acta de inicio y durante su ejecución, lo que generó las prórrogas, las adiciones y la falta de oportunidad de entrega de la obra. A partir de lo anterior, también hubo debilidades de la supervisión del convenio y seguimiento al plan operativo donde se debieron gestionar los recursos necesarios de forma oportuna.

Lo anterior ha impactado de manera negativa el cumplimiento de los fines esenciales de la contratación estatal, debido a que se a pesar de las características especiales que tiene la UNGRD que fue dotada de herramientas normativas para hacer expeditos los procesos de contratación y atender de manera ágil las diferentes situaciones de desastre que se presentan en el país, para el caso particular del Megacolegio de Mocoa, no se ejecutaron oportunamente las acciones tendientes a abordar de manera oportuna las gestiones para contratación y ejecución del proyecto, por lo cual se tienen demoras de más de cuatro (4) años para alcanzar los fines y objetivos de la contratación estatal, previstos con la suscripción del Convenio Interadministrativo Nro. 9677-PPAL001-512-2017 entre el MEN y el FNGRD, (convenio Nro. 1303 de 2017) y el contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-225-2018, derivado de este.

De igual manera, no se ha obtenido con la oportunidad prevista, los beneficios que se desprenden del proyecto, como son el tener una institución educativa para albergar a casi 1000 estudiantes y solucionar los problemas generados en el ámbito escolar de Mocoa por causa del desastre del año 2017.

Asimismo, y conforme dichas extensiones de tiempo para la ejecución de las obras, debido a las dificultades presentadas a causa de la deficiencias en la estructuración y planificación del proyecto y de la falta de oportunidad en la consecución de los recursos, el valor del contrato se vio afectado, por cuanto por los cambios de vigencias entre el año 2019 a 2022, fue necesario ajustar los precios unitarios establecidos en los estudios y diseños presentados por el contratista, en lo correspondiente a las obras que componen la ejecución de la llamada fase II del proyecto.

Por lo anteriormente expuesto, se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, en concordancia con lo dispuesto en los Artículos 2 y 209 de la Constitución Política de Colombia, artículos 3, 51, 53 y 65 de la Ley 80 de 1993, Artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998 y, Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Respuesta de la entidad.

La Unidad dio respuesta a cada uno de los numerales señalados en la observación, como sustento a las deficiencias en la estructuración, planificación y ejecución del proyecto del Megacolegio; es así, que en resumen se puede decir, lo siguiente:

Al numeral 1. Exponen:

“(...) el 14 de diciembre del 2017 se dispuso del predio adquirido por el FNGRD, iniciándose la estructuración de las etapas precontractuales de la construcción de la segunda fase del proyecto de vivienda urbana y cesión de áreas, entre las cuales se contemplaría el lote para el Megacolegio.

Si bien es cierto que el convenio 9677-PPAL001-512-2017 se formalizó el 8 de noviembre de 2017, desde esa misma fecha hasta el 14 de diciembre del 2017, como se argumenta en el párrafo anterior, el apoyo de la supervisión para el desarrollo del convenio estuvo dirigido a la adquisición del predio, (...)

“(...) Por lo anterior, en el mes de marzo de 2018 se realizaron las invitaciones a contratar para realizar los estudios, diseños, obtención de licencias urbanísticas, permisos a que haya lugar y la construcción de soluciones de vivienda... una vez adjudicados los respectivos procesos se firmó acta de inicio el 5 de junio de 2018 para el proyecto de vivienda Sauces II (...)”

“(...) El periodo de tiempo entre la suscripción y el inicio de la obra, fue utilizado para realizar entre otras actividades inherentes al seguimiento, la visita del predio con la Alcaldía, los contratistas y funcionarios del MEN, reuniones con el secretario de planeación de Mocoa y Director de proyectos para Mocoa, revisiones de área destinada al proyecto, distribución y socialización de anteproyecto con participación del MEN con el objeto de revisar zonificación, y esquema básico del programa arquitectónico, ajustes de áreas de circulación, volúmenes arquitectónicos, aislamientos y linderos para talud inferior, así mismo, se definieron determinantes urbanísticas para puntos de conexión de servicios públicos, determinantes para definir perfil de vías etc., como se puede observar en los anexos. (...)”

Al numeral 2. Exponen:

*“... Por lo tanto los niveles de terreno para la implantación de la nueva infraestructura educativa, deberán ser conciliados por el Contratista del colegio con el ejecutor del proyecto de vivienda, en razón a que este último se encargará de diseñar las obras de urbanismo...
“*

“(...) Como se mencionó anteriormente, el área destinada para el Proyecto Megacolegio correspondiente a 11.261 m², está intrínseco en el predio adquirido por el FNGRD para la ejecución de las infraestructuras establecidas en el marco del Plan de Recuperación y Reconstrucción denominado (Predio Sauces II) y que corresponde a un área de cesión que estaba inmersa en el desarrollo de los diseños urbanísticos para la construcción de la segunda etapa de Sauces II (909 viviendas).

Lo que permite evidenciar que dentro de la planeación y coordinación entre la Alcaldía municipal de Mocoa y el FNGRD, se adelantó el trámite para la expedición de la licencia de urbanismo por etapas y la solicitud de movimientos de tierra, para la totalidad del proyecto por parte del contratista de obra de las Viviendas de Sauces II, de igual manera, con el fin de que el proyecto de Sauces II no causara interferencia con el Proyecto de Megacolegio se adelantó el trazado de vías y su perfilado a niveles de diseño, de la misma manera, se avanzó en el retiro y traslado de la red de acueducto que atravesaba parte del área del predio destinado a Megacolegio. (...)”

Al numeral 3. Exponen:

“(...) Es importante tener en cuenta..., existen antecedentes importantes a tener en cuenta:

El proyecto del Megacolegio se estructuró con los lineamientos iniciales entregados por el Ministerio de Educación Nacional, dado que estos contemplaban unas características mínimas de referencia según el documento ANEXO TECNICO FNGRD-SDG-O-004-2018 el programa arquitectónico entregado por el Ministerio (ANEXO 1 AL ANEXO TÉCNICO), las cuales, según el anexo podrían ser ajustadas en el desarrollo de la etapa de elaboración de los estudios y diseños de conformidad con las necesidades del proyecto y el objeto del contrato, mismas que justifican variaciones a los diseños inicialmente formulados y en consecuencia la adición del contrato, teniendo presente que.”

Al numeral 4. Exponen:

“(...) Si bien, la interventoría puso en conocimiento a la Entidad sobre el valor total del proyecto, La entidad no contaba con la totalidad de los recursos e inició la respectiva gestión ante las entidades competentes para la consecución los mismos, sin embargo, esta situación no fue impedimento para que el proyecto iniciara con la etapa denominada: Etapa II – Construcción, desde el 11 de junio de 2019, con las actividades preliminares que estaban contempladas desde el anexo técnico.

Por otra parte, es importante aclarar que el convenio y sus contratos derivados no pueden ser modificados en cuanto a la Cláusula de valor, hasta tanto no se cuente con un certificado de disponibilidad presupuestal que sustente la modificación y adición al valor inicial y mucho menos, puede ser modificado en los contratos de obra e interventoría dado que son derivados del convenio marco.”

Al numeral 5. Exponen:

“(...) Se puede evidenciar que la Designación titulada: “1. Designación de Supervisión - Comité N° 9677-PPAL001-228-2018”, es de la misma fecha de la suscripción del contrato, que es el 27 de abril del 2018, lo que permite desvirtuar la afirmación planteada, toda vez que desde el mismo día que se suscribió la designación de supervisión, ésta asumió su rol...”

“(...) Finalmente el día 30 de diciembre de 2020, el Gerente del plan de reconstrucción de Mocoa, doctor Hugo Ferney Bolaños, el supervisor del contrato, arquitecto Hernán Cifuentes Ramírez, el representante Legal del Contratista, Hildebrando Díaz Molano y la representante legal de la Interventoría, doctora Claudia Milena Trujillo, firmaron acta de aprobación del presupuesto por un valor de CATORCE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES SETENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y UN PESOS CON OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS. (\$14.898'075.971,89) M/CTE; no obstante, los recursos necesarios para la culminación del objeto del contrato dependían del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

Al numeral 6. Exponen:

“(...) Si bien la UNGRD está en cabeza de la ejecución de la reconstrucción de Mocoa, en el marco de las competencias establecidas por la Ley 1523 de 2012, resulta importante recibir el respaldo y apoyo de todos los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD, dejando claro que, si bien esta Unidad Administrativa es la encargada de coordinar y ejecutar varias actividades en el Plan de reconstrucción de Mocoa, es indispensable el respaldo de las entidades responsables de cada línea de ejecución del PAE en el marco de sus competencias.

Por otra parte, evidenciado la importancia de realizar seguimiento permanente y periódico, la entidad dentro de sus competencias y obligaciones con el Proyecto Megacolegio en el marco de acelerar los trámites y procesos requeridos, implementó como estrategia correctiva el seguimiento quincenal al Plan de la Reconstrucción de Mocoa de manera presencial en sitio, con los representantes de los sectores en el marco de sus competencias, en el cual, mesas a las cuales, antes de control prestaron acompañamiento.”

A los numerales 7 y 8. Exponen:

“(...) y concluyendo en la afirmación sobre que a la fecha de la suscripción de la Suspensión No. 2 (...) tampoco se había definido y dado claridad frente el tema de los costos reales para la ejecución del proyecto (...), existen soportes que desvirtúan lo anterior, en concordancia con lo expuesto por la interventoría en la respuesta a la observación 5 de esta comunicación, (...)

“(...) Como resultado de la elaboración de los ESTUDIOS Y DISEÑOS DETALLADOS, el presupuesto total de la obra asciende al valor de \$ 14.275.971.728,00, lo que evidencia que supera el valor total del recurso disponible para el proyecto, dejando claro que de ser el caso se requiere gestionar los recursos faltantes por valor de \$ 5.775.971.728,00 (...)”

“(...) Por lo anterior, la UNGRD a través del Doctor Hugo Ferney Bolaños- Líder del Plan de Reconstrucción de Mocoa, solicito al contratista de obra, lo siguiente:

“(...) Presentar un balance presupuestal final en dos (2) etapas de ejecución como insumo adicional, de tal manera que la primera sea totalmente funcional y que se ajuste al valor contractual de \$ 8.500.000.000,00, para poder dar inicio a las actividades preliminares como excavación mecánica en material común, (...)

“(...) acta modificatoria de mayores y menores cantidades conservando los ítems contractuales (...), Denominada Acta de Modificación 1, con fecha de elaboración del 28 de mayo de 2019, debidamente suscrita por: Hildebrando Díaz Molano, en calidad de Representante Legal del contrato de la Obra, Claudia Milena Trujillo, en calidad de Representante legal del Contrato de Interventoría, Hugo Ferney Bolaños en calidad de Líder del Plan de Reconstrucción de Mocoa y Hernán Cifuentes Ramírez en calidad de Supervisor designado por parte de la UNGRD.

“(...) Lo que permite aclarar que desde mayo del 2019, como resultado de la elaboración de los estudios y diseño, la entidad tenía claro el valor al que ascendía el proyecto enmarcado en los ajustes solicitados por el Líder del Plan en su momento, los cuales fueron

avalados en cumplimiento de lo exigido en el marco del contrato sobre el acta de balance de mayores y menores cantidades, (...)

Al numeral 10. Exponen:

“(...) Desde mayo del 2019 fecha de entrega de los estudios y diseños, la entidad en el marco de la obligación de la gestión y la consecución de recursos para garantizar la entrega de la infraestructura educativa de 24 aulas, inició las respectivas gestiones ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De la misma manera y con el fin de garantizar el cumplimiento del alcance del objeto contractual y en vista que a el mes de julio del 2020 no se obtuvo respuesta satisfactoria del Ministerio de Hacienda, se opta por la alternativa de generar fases de ejecución en el proyecto en aras de facilitar la gestión de los recursos requeridos.

“(...) La propuesta presentada por la Interventoría sobre ejecutar el proyecto en 4 fases, se generó exclusivamente para dar holgura al ordenador del gasto sobre la gestión y consecución de los recursos, (...)

“(...) En términos técnicos y de funcionalidad, la distribución de estas cuatro (4) fases como bien lo manifiesta la Contraloría, se realizó teniendo como premisa que esta fuera con bloques y/o módulos completos para no dejar actividades incompletas en la distribución de las fases, en cumplimiento con la premisa de planeación del contrato de la obra, lo que permite concluir que el colegio es una infraestructura integral compuesta por ocho (8) bloques, además de las actividades complementarias, los accesos, urbanismo y dotación, que al momento de ser puesta en funcionamiento se le da cumplimiento al objeto y al alcance del contrato. (...)

“(...) Lo que explica aún más que la división por fases el proyecto está relacionada y justificada en el marco de la consecución y ejecución de los recursos en términos de obras físicas terminadas, así mismo, el Ministerio de Educación siempre ha sido claro que no admite recibo parciales para entregar a las Secretarías territoriales de Educación certificadas para su puesta en funcionamiento, (...)

“(...) A la fecha, el proyecto está completamente financiado incluyendo la dotación de amueblamiento de esta como la aclaramos a ustedes en el punto 3.(...)

A los numerales 11 y 12. Exponen:

“(...) En contexto de lo anterior y de acuerdo con la solicitud realizada en su momento por el contratista de la obra sobre la solicitud de suspensión del contrato de la obra por problemas de orden público por Paro Nacional, la Interventoría después de constatar lo anterior a través de las certificaciones remitidas por el contratista con los proveedores, se vio en la necesidad de aprobar dicha solicitud en el marco de que las causas del paro no son imputables al contratista de obra como se observa en los soportes remitidos que justificaron en su momento la suspensión No.3 y se amplió con la Suspensión No.4 , (...)

Al numeral 13. Exponen:

“(...) La solicitud del otrosí No. 3 solicita una prórroga en tiempo teniendo en cuenta el retraso que presentó la obra y que está debidamente justificada como se puede soportar en el informe de interventoría que sustentó el respectivo Otrosí No.3.

Al numeral 14. Exponen:

“(...) En primera instancia es importante manifestar que a la fecha todos los inconvenientes presentados en el proyecto durante la ejecución de la obra a la fecha han sido subsanados y superados, permitiendo de esta manera la finalización del 100% del proyecto el 07 de diciembre del 2022.

Por otra parte, la supervisión recalca que los inconvenientes presentados durante la ejecución de la obra han sido ajenos y no imputables a ninguno de los actores que hacen parte integral de este proyecto, toda vez, que si bien a la fecha han sido subsanados son competencias de otros sectores que hacen parte activa del Plan de la reconstrucción de Mocoa.

A los numerales 15 y 16. Exponen:

“(...) Toda vez que el proyecto contemplaban unas características mínimas de referencia según el documento ANEXO TECNICO FNGRD-SDG-O-004-2018, las cuales según el anexo podrían ser ajustadas en el desarrollo de la etapa de elaboración de los estudios y diseños de conformidad con las necesidades del proyecto y el objeto del contrato (...)”

Lo anterior, aunado a que, es importante tener presente que para la UNGRD y el MEN, que el Proyecto del Megacolegio es una infraestructura educativa que debe ser entregada como una infraestructura integral. Lo que explica, que la división por fases el proyecto está relacionada y justificada en el marco de la consecución y ejecución de los recursos en términos de obras físicas terminadas, y que, de acuerdo a lo estipulado en las normas colegios 10, el Ministerio de Educación siempre ha sido claro que no admite recibo parciales para entregar este tipo de infraestructuras (...)”

Al numeral 17. Exponen:

“(...) ADICIÓN DEL 126% Y EJECUCION POR FASES EL PROYECTO: En cuanto a la adición del contrato en más del 126% del presupuesto se hace imperioso aclarar lo siguiente:

Desde el Manual de contratación de la Entidad, no existe ninguna prohibición o limitante para adicionar un contrato del régimen exceptuado en más del 75% según la cláusula de exclusión, la cual dicta: (...)

“(...) De acuerdo a lo anterior, y lo establecido en el sustento jurisprudencial sobre el régimen jurídico aplicable al contrato, corresponde al del Derecho Privado por lo que prevalece el principio de autonomía de la voluntad de las partes, principio sobre el cual para este caso y por analogía también se ha pronunciado el Honorable Consejo de Estado en la sentencia relacionada anteriormente así: (...)

Análisis de la respuesta.

Teniendo en cuenta la respuesta, se concluye, que la Unidad, relaciona numeral por numeral los acontecimientos que dieron origen a las suspensiones, otrosíes de prórrogas al plazo y adiciones valor al contrato, durante el lapso de tiempo de los cuatro (4) años que han transcurrido desde que se inició el contrato formalmente; sin embargo, atribuyen todas las motivaciones a factores ajenos al manejo y administración de los riesgos por parte de la UNGRD y del contratista, indicando que todo se debió a temas de orden público, pandemia, entre otros factores, no reconocen de ninguna manera las deficiencias en la estructuración y planificación del proyecto, por cuanto para la Unidad, es un proyecto que podía variar en cuanto a su magnitud y costos y por ende en cuanto a los plazos para su ejecución, dado que todas las condiciones, en su estudio preliminar (características, especificaciones técnicas, cantidades, valores y demás parámetros que conforman en si el proyecto y su presupuesto) previstas inicialmente eran simplemente de referencia.

Si bien, es claro para la CGR que, en el marco de que la contratación incluía la elaboración de los estudios y diseños y por ende la estimación final de cuanto sería el costo total del proyecto, también es cierto que desde un principio se conocía que el proyecto estaba determinado por la Guía Colegio 10, la cual es muy clara en la determinación de las condiciones mínimas que debe desarrollarse para este tipo de infraestructura.

Con base en lo anterior, y sin desconocer que, efectivamente hubo agentes y condiciones externas a la planificación del proyecto que afectaron su normal ejecución dentro de los plazos inicialmente previstos, no se puede desestimar que hubo debilidades en la estructuración y planificación del mismo, desde su concepción y definición final, deficiencias que fueron coadyubando a la dilatación en logro del objetivo y fines de la contratación estatal, dentro de la oportunidad contemplada para este tipo de contrataciones, pues bien conocido es que precisamente para evitar procesos de contratación normalmente establecidos por la Ley 80 de 1993 y toda su reglamentación, se acude a lo normado por la Ley 1523 de 2011 y todas las normas que prevén dar celeridad a la contratación de proyectos concebidos para mitigar los efectos causados por eventos de desastres naturales que han conllevado a condiciones de anormales la cotidianidad y desarrollo de la población afectada, en este caso concreto la población estudiantil y docente de Mocoa que se vio seriamente afectada por la tragedia del 31 de marzo de 2017.

Por lo anterior, en cuanto a la respuesta se refiere, solo se ha aceptado tener en cuenta para retirar el primer párrafo del numeral 5 y el párrafo completo del numeral 9, es decir, que se ajusta lo observado en cuanto a estas dos situaciones que se referían en esos párrafos, lo cual no cambia ni el sentido ni la connotación, por lo cual se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo Nro. 2 – Otrosí Nro. 4 suscrito el 29/12/2021, al contrato Nro. 9677-PPAL001-225-2018, para la “Elaboración de Estudios, Diseños Detallados, Construcción y Dotación de una Nueva Institución Educativa de Carácter Oficial, en el Municipio de Mocoa - Departamento de Putumayo. (Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria para Indagación Preliminar - IP).

Suscripción del otrosí Nro. 4 del contrato, sin que se evidencie de manera clara y certera la justificación técnica, financiera y legal para haber modificado aspectos del contrato como son, el anexo técnico, aprobando nuevos ítems no previstos, ajustando precios unitarios de los ítems del presupuesto, esto último sin que se tengan los Análisis de Precios Unitarios (APUs) de los ítems ajustados y sin que se evidencie una adecuada verificación de parte de la interventoría, para haber aprobado los ajustes de precios unitarios y más aún para haber avalado la suscripción de dicho otrosí.

Criterios Fuentes de Criterio

Constitución Política de Colombia

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; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

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 339: *Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal...”*

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 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 34. ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN. *La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, es la instancia encargada de elaborar el plan nacional de gestión del riesgo con los insumos provenientes de los tres comités nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales.*

PARÁGRAFO. *El seguimiento y evaluación del Plan está a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres con los insumos provenientes de los tres comités nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales. (Subrayado fuera de texto)*

Artículo 47. FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. *El Fondo Nacional de Calamidades creado por el Decreto 1547 de 1984 y modificado por el Decreto-ley 919 de 1989, se denominará en adelante Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y continuará funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística conforme a lo dispuesto por dicho Decreto.*

Artículo 50. RECURSOS. *Los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres estarán sujetos a las apropiaciones que para el efecto se asignen en el Presupuesto General de la Nación y estén contenidos en el Marco de Gastos de Mediano Plazo – MGMP. La Junta Directiva establecerá la distribución de estos recursos en las diferentes subcuentas de acuerdo con las prioridades que se determinen en cada uno de los procesos de la gestión del riesgo.*

Parágrafo 1o. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizará que en todo momento el Fondo Nacional cuente con recursos suficientes que permitan asegurar el apoyo a las entidades nacionales y territoriales en sus esfuerzos de conocimiento del riesgo, prevención, mitigación, respuesta y recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción y con reservas suficientes de disponibilidad inmediata para hacer frente a situaciones de desastre. (Subrayado fuera de texto).

Parágrafo 2°. Los recursos del Fondo Nacional se orientarán, asignarán y ejecutarán con base en las directrices que establezca el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y con las previsiones especiales que contemplen los planes de acción específicos para la rehabilitación, reconstrucción y recuperación.

Parágrafo 3°. Los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la administración de los bienes, derechos e intereses del fondo se someterán al régimen aplicable a las empresas industriales y comerciales del Estado, sin perjuicio del régimen de contratación previsto para las situaciones de desastres o de similar naturaleza y a evitar la extensión de los efectos.

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. (Subrayado fuera de texto)

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 65. *Régimen normativo. Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.*

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.

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 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.

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

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.

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 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.

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.

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

30. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

40. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

50. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

60. Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.

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

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

“Artículo 51º.- 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.”

Artículo 65. De La Intervención De Las Autoridades Que Ejercen Control Fiscal. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno.

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.

Ley 610 de 2000 (modificado por el Decreto-Ley 403 de 2020)

Artículo 2°. *Principios orientadores de la acción fiscal. En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos [29](#) y [209](#) de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.*

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 4°. *Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. Parágrafo 1°. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.*

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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de 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 1474 de 2011. “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”

“Artículo 83. *Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar*

permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad 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. (...)

Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

“Artículo 34. Deberes. 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 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”

Artículo 38. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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.

Resolución Número 0638 de 2017, por medio de la cual se actualiza el manual de contratación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se Fijan las directrices para el ejercicio y desempeño de la Interventoría y Supervisión de FNGRD

Artículo 18. Etapa contractual:

18.3 Modificaciones de los contratos:

18.31.1. Adición.

En el desarrollo del contrato Nro. 9677-PPAL001-225-2018, se suscribió el 29 de diciembre de 2021, el otrosí Nro. 4, mediante el cual se adicionó el valor de este en cuantía de \$6.714.662.434 y se modificó el Anexo Técnico del Contrato, el cual fue ajustado mediante el otrosí Nro. 2 suscrito el 9 de diciembre de 2020, incorporando ítems no previstos como resultado de la etapa de elaboración de estudios y diseños que hicieron parte integral de la contratación.

Conforme a lo anterior, y verificada la trazabilidad y documentación soporte, presentada por la UNGRD a la CGR, que dio origen a la suscripción del otrosí Nro. 4, se puede observar que existen, una serie de inconsistencias, deficiencias y vacíos en, dicha trazabilidad y documentación, los cuales se relacionan a continuación:

1. Como primera medida, cabe señalar que, en el clausulado del otrosí Nro. 4, no se especifica y se consigna realizar el ajuste y actualización de los precios unitarios de los ítems inicialmente contemplados en la propuesta, como tampoco aquellos nuevos ítems no previstos, que se aprobaron mediante la cláusula cuarta del otrosí Nro. 2, como parte de la modificación del Anexo Técnico del Contrato. Si bien en el numeral 15 de los considerandos del otrosí Nro. 4, se consigna y contempla, como uno de los aspectos a modificar mediante dicho otrosí, ajustar y actualizar los precios unitarios, contemplados en el anexo técnico, modificados mediante el otrosí Nro. 2 del contrato, finalmente, dicha situación no se ve reflejada en las modificaciones pactadas del otrosí en comento.

Es importante resaltar, que el 30 de diciembre de 2019, se suscribió acta de aprobación del presupuesto total del proyecto por valor de \$14.898.075.972, como resultado de la etapa de elaboración de estudios y diseños, no obstante, lo anterior, en el otrosí Nro. 2 suscrito el 9 de diciembre de 2020, lo que se aprobó fue prorrogar el contrato por seis (6) meses, adicionar el valor en \$1.962.078.032,00; adicionar al contrato la siguiente obligación técnica:

*II. OBLIGACIONES DE CARÁCTER TÉCNICO:
ETAPA DE CONSTRUCCION FASE 2*

47. Ante la eventualidad necesidad de realizar ajustes a los documentos técnicos, 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, 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. (...)."

Y modificar el Anexo Técnico del contrato, incorporando los ítems no previstos necesarios, que permitan la ejecución de las actividades correspondientes a los bloques del Megacolegio de acuerdo como se indica en el siguiente cuadro:

Tabla 2 Actividades a desarrollar como Fases 1 y 2 del Megacolegio.

BLOQUE	AREA (M2)	PORCENTAJE	COSTO
PRIMARIA	1.013,46	32,09%	\$ 3.148.159.076,49
BACHILLERATO	1.180,20	37,37%	\$ 3.666.111.481,53
PREESCOLAR	269,97	8,55%	\$ 838.620.671,64
PORTERIA	75,41	2,39%	\$ 234.249.675,33
LABORATORIO	327,66	10,37%	\$ 1.017.825.866,83
BIBLIOTECA	291,82	9,24%	\$ 906.494.367,51
TANQUE			\$ 360.637.872,47
RAMPA			\$ 289.979.021,19
TOTAL	3.158,52	100%	\$ 10.462.078.032,00

Fuente: Otrosí Nro. 2 del contrato Nro. 9677-PPAL001-225-2018.

De tal forma que, con los \$1.962.078.032,00, conseguidos y aprobados por la UNGRD como Entidad contratante, para adicionar al contrato, se lograra la construcción de dichos bloques.

Se deja claro que en dicho otrosí Nro. 2 se aprobaron doscientos trece (213) ítems no previstos, que, junto con los ítems originales de la invitación formato Nro. 1, propuesta económica del contratista, las cantidades y precios unitarios, conforman el nuevo presupuesto para la construcción de los bloques mencionados en el cuadro anterior, por \$10.462.078.032,00 nuevo valor del contrato desde la suscripción del otrosí Nro. 2.

En el acta de fijación de ítems no previstos suscrita el 26 de noviembre de 2020, se evidencia la fijación de doscientos quince (215) ítems no previstos, cada uno con su precio unitario fijado; se destaca que, en las notas finales de dicha acta, se referencia lo siguiente:

Imagen 2 Notas de Otrosí Nro. 02.

NOTAS:	El valor planteado para cada uno de los ítems deberá ser calculado según estudio de mercado debida // soportad y se deberá aportar el Análisis de Precios Unitarios por cada una de ellas
	Para los contratos pactados con ajustes, los precios unitarios correspondientes a los ítem no previstos están referidos al origen del contrato y se han fijado tomando como base los costos vigentes en el mercado.
	Para los contratos pactados sin ajustes, se tomarán los costos vigentes en el mercado al momento del estudio de la solicitud.

Fuente: Documentos soportes del otrosí Nro. 2 entregados por la UNGRD.

Por lo anterior, se deduce que los precios fijados para cada ítem no previsto indicado en dicha acta, corresponden a precios del mercado de 2020 segundo semestre.

Sin embargo, en el presupuesto aprobado el 30 de diciembre de 2019, como resultado de la etapa de estudios y diseños, se contempla la inclusión de doscientos cuarenta y cinco (245) ítems no previstos y el valor total del proyecto es de \$14.898.075.972.

Con lo anterior, se resalta que en el otrosí Nro. 2 no se incluyen la totalidad de los ítems no previstos derivados de los estudios y diseños como tampoco en el otrosí Nro. 4 se especifica de manera clara cuales son las modificaciones al anexo técnico del contrato.

2. De otra parte, y teniendo en cuenta, que, con e otrosí Nro. 4 del 29/12/2021, supuestamente se ajustaron y actualizaron los precios de los ítems y actividades (originales e ítems no previstos) que se seguirían aplicando para el desarrollo y ejecución del contrato a partir de la suscripción del otrosí Nro. 4, para efectos del valor del contrato y de sus correspondientes pagos, basados en que los bloques antes mencionados se encontraban con un avance de ejecución del 95% y por lo tanto las obras a ejecutar a partir del otrosí 4, corresponderían a la ejecución de las obras del comedor, administración, urbanismo, cerramiento, apantallamiento urbanismo, sistema de detección de humo contra incendios, cielos rasos en edificios de fases 1 y 2 y cubierta del polideportivo y graderías, cuyo valor asciende a \$6.714.662.434.

No se evidencia dentro de la trazabilidad de los documentos que soportan el otrosí 4, los análisis de precios unitarios APUs de cada uno de los ítems que fueron ajustados, mostrando cuales fueron las variaciones, que se dieron para obtener el nuevo precio, solo se evidencia en la solicitud del contratista, la mención de los incrementos salariales expedidos por el Gobierno Nacional para el año 2020 y 2021 los cuales correspondieron al 6% y 3,5% respectivamente.

De lo anterior, se colige que al no haber ese APU nuevo para cada ítem ajustado, los análisis de parte de la interventoría para aprobar los nuevos precios, no fueron lo suficientemente pertinentes y apropiados, para tal fin; es así que, habiendo realizado una validación selectiva por parte de la CGR, de las diferencias entre los precios unitarios iniciales y los que se fijaron para la culminación de las obras para el año 2022, se observaron incrementos para algunos ítems entre el 15 y 180%, como se muestra en la imágenes siguientes.

Considerando que algunos de estas diferencias son substanciales en especiales para aquellos ítems que superan el 50% y más aún el 100%, como es el caso del ítem 4.11 Malla Electrosoldada, que es del orden de casi el 180 %

Imagen 3 Muestra algunos de los ítems que fueron ajustados y su incremento en valor y porcentaje.

ORDEN	ITEM DE PAGO	UNC	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	DIFERENCIA	% DIFERENCIA
20.1	Parqueaderos (placa de concreto)	M3	16,00	\$ 670.000,00		48,36%
20.1	Parqueaderos (placa de concreto)	M3		\$ 994.010,00	\$ 324.010,00	48,36%
4.10	Acero de refuerzo grado Fy 420 Mpa	KG	34.500,00	\$ 4.250,00		55,25%
4.10.	ACERO DE REFUERZO GRADO FY 420 MPA	KG		\$ 6.598,00	\$ 2.348,00	55,25%
4.11	Malla electrosoldada D-106-Fy 420 Mpa	KG	15.500,00	\$ 4.300,00		179,84%
4.11.	MALLA ELECTROSOLDADA D-106-FY 420 MPA	KG		\$ 12.033,00	\$ 7.733,00	179,84%
4.8	Placa de contrapiso según diseño de 3000 psi	M2	476,00	\$ 61.000,00		22,69%
4.8.	PLACA DE CONTRAPISO SEGÚN DISEÑO DE 3000 PSI	M2		\$ 74.843,00	\$ 13.843,00	22,69%
5.8	Acero de refuerzo grado Fy 420 Mpa	KG	900,00	\$ 4.250,00		54,35%
5.8.	ACERO DE REFUERZO GRADO FY 420 MPA	KG		\$ 6.560,00	\$ 2.310,00	54,35%
NP 10-03	Boca puertas en granito pulido ancho 0.12 m	ML		\$ 48.045,00		16,04%
NP 10-03.	BOCA PUERTAS EN GRANITO PULIDO ANCHO 0.12 M	ML		\$ 55.751,00	\$ 7.706,00	16,04%
NP 11-01	Suministro e instalación cubierta tipo sandwich 333c cal. 26 prepintada. incluye fibra de vidrio o material similar. no incluye estructura.	M2		\$ 188.628,00		16,54%
NP 11-01.	SUMINISTRO E INSTALACIÓN CUBIERTA TIPO SANDWICH 333C CAL. 26 PREPINTADA. INCLUYE POLIURETANO O MATERIAL SIMILAR. NO INCLUYE ESTRUCTURA.	M2		\$ 219.819,00	\$ 31.191,00	16,54%
NP 11-03	Suministro e instalación de FACHADA FLOTANTE. en lamina galvanizada calibre 18. acabado en pintura de esmalte mate color azul.	ML		\$ 176.684,00		23,20%
NP 11-03.	SUMINISTRO E INSTALACION DE FACHADA FLOTANTE, EN LAMINA GALVANIZADA CALBRE 18, ACABADO EN PINTURA DE ESMALTE MATE COLOR CAFÉ.	ML		\$ 217.683,00	\$ 40.999,00	23,20%
NP 17-01	Cielo raso en superboard 6 mm incluye pintura	M2		\$ 80.188,00		15,61%
NP 17-01.	CELO RASO EN SUPERBOARD 6 MM INCLUYE PINTURA	M2		\$ 92.705,00	\$ 12.517,00	15,61%
NP 18-01	Pintura koraza exteriores 3 manos	M2		\$ 10.270,00		15,23%
NP 18-01.	PINTURA KORAZA EXTERIORES 3 MANOS	M2		\$ 11.834,00	\$ 1.564,00	15,23%
NP 2-03	Relleno con material de río sin tamizar incluye compactación mecánica y transporte de material accesos	M3		\$ 44.820,00		28,96%
NP 2-03.	RELLENO CON MATERIAL DE RIO SIN TAMIZAR INCLUYE COMPACTACION MECANICA Y TRANSPORTE DE MATERIAL ACCESOS	M3		\$ 57.800,00	\$ 12.980,00	28,96%
NP 3.3-02	Canal lamina galvanizada cal 16, d=9m incluye pintura y anticorrosivo	ML		\$ 109.290,00		74,16%
NP 3.3-02.	CANAL LÁMINA GALVANIZADA CAL 16, D=9M INCLUYE PINTURA Y ANTICORROSIVO	ML		\$ 190.343,00	\$ 81.053,00	74,16%

NP 4-03	Concreto viga cimentacion 20.7 mpa (3000 psi) no incluye hierro	M3	\$ 708.560,00		19,54%
NP 4-03.	CONCRETO VIGA CIMENTACION 20,7 MPA (3000 PSI) NO INCLUYE HIERRO	M3	\$ 847.005,00	\$ 138.445,00	19,54%
NP 4-09	Muro contencion 3000 psi	M3	\$ 755.163,00		16,64%
NP 4-09.	MURO CONTENCIÓN 3000 PSI	M3	\$ 880.802,00	\$ 125.639,00	16,64%
NP 5-01	Muro en bloque flexa no. 4 0.10x0.20x0.30m (mortero tipo s 1:3)	M2	\$ 39.966,00		43,25%
NP 5-01.	MURO EN BLOQUE FLEXA NO. 4 0.10X0.20X0.30M (MORTERO TIPO S 1:3)	M2	\$ 57.250,00	\$ 17.284,00	43,25%
NP 5-02	Columneta de confinamiento de 0.10 m x 0.10 m . en concreto de 3000 psi. para muro en bloque flexa. no incluye acero de refuerzo	ML	\$ 46.320,00		16,14%
NP 5-02.	COLUMNETA DE CONFINAMIENTO DE 0,10 M X 0,10 M , EN CONCRETO DE 3000 PSI, PARA MURO EN BLOQUE FLEXA, NO INCLUYE ACERO DE REFUERZO	ML	\$ 53.796,00	\$ 7.476,00	16,14%
NP 5-03	Grafil 4 mm muro en bloque	ML	\$ 4.213,00		27,68%
NP 5-03.	GRAFIL 4 MM MURO EN BLOQUE	ML	\$ 5.379,00	\$ 1.166,00	27,68%
NP 9-01	Revoque sobre muros interiores mortero 1:4	M2	\$ 14.200,00		86,89%
NP 9-01.	REVOQUE SOBRE MUROS INTERIORES MORTERO 1:4	M2	\$ 26.538,00	\$ 12.338,00	86,89%
NP 9-02	Revoque sobre muros exteriores mortero 1:3 imperm	M2	\$ 17.709,00		46,18%
NP 9-02.	REVOQUE SOBRE MUROS EXTERIORES MORTERO 1:3 IMPERM	M2	\$ 25.887,00	\$ 8.178,00	46,18%

Fuente: Elaboración propia del auditor, basado en los presupuestos y documentos en Excel entregados por la UNGRD. Es importante señalar que, los resaltados en azul corresponden a los ítems que fueron ajustados en precio unitario y que se identifican con un punto al final de su número de orden.

- De igual forma, se observaron inconsistencias como es el caso del ítem NP 11-03 Fachada Flotante, donde, no solo se da la variación del precio unitario, sino también hay una modificación en cuanto a la especificación, dado que en el ítem identificado como inicial NP 11-03 se especifica en lámina galvanizada calibre 18 y en el ítem NP 11-03. Identificado como el ajustado en precio se especifica es lámina galvanizada calibre 16.
- Revisada el Acta de Recibo Parcial de Obra Nro. 5, se puede observar, que, hay ciento quince (115) ítems no previstos con precio ajustado, que son los que en las actas se identifican con un punto al final del número de identificación del ítem, (ej: NP 9-02.) de los cuales setenta y dos (72) ítems no estaban identificados y/o aprobados en el otrosí Nro. 2, ya que no hay un valor o precio unitario anterior, por ende son ítems incorporados en el otrosí Nro. 4 pero sin que dicha modificación contractual así lo refleje.

Cabe resaltar, que a la fecha de la visita (19 a 23 de septiembre de 2022), solo se ha suscrito un acta parcial de obra, en la que se aplican los nuevos precios unitarios ajustados, corresponde al acta de recibo parcial de obra Nro. 5, por valor de \$4.554.783.254 y que corresponde al acta de obra parcial Nro. 38 por el mes ejecución, suscrita en abril de 2022 y pagada en mayo de 2022.

Dadas las circunstancias antes descritas, podemos estar ante un posible pago de obra, sin que cuente con el respaldo legal y técnico de algunos de los ítems facturados, e incluso ante un eventual presunto detrimento patrimonial, por causa de costos no ajustados a los precios del mercado, como es el caso de aquellos ítems cuya variación en precio sobrepasa del orden del 50% sin que se evidencie una clara justificación.

Lo anterior, por deficiencias en las funciones y obligaciones de la interventoría, frente a la verificación y análisis que debe efectuar para avalar y recomendar modificaciones al contrato, así, como debilidades en el desarrollo de las funciones de supervisión de parte de la UNGRD.

Esto genera suscripción del otrosí Nro. 4 al contrato el 29 de diciembre de 2021, mediante el cual se modifican aspectos técnicos y financieros contractuales, sin que se evidencie una adecuada justificación de la modificación del Anexo Técnico, (incorporando ítems nuevos no previstos y ajustando los precios de los ítems incluidos en el otrosí Nro. 2 e incluso los de la propuesta inicial Formato Nro. 1 de la invitación) además, sin que en el mismo otrosí se refleje de manera clara y certera tales modificaciones técnicas y financieras.

Lo anterior conlleva a que se esté desarrollando la ejecución contractual, con posterioridad a la suscripción del mencionado otrosí, es decir, a partir del año 2022, bajo condiciones de una modificación no ajustada a los principios del estatuto general de contratación Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, lo cual, puede generar un menoscabo patrimonial al recibir y pagar obras con precios no justificados técnicamente y presuntamente por encima de los valores del mercado.

Por lo anteriormente expuesto se establece una presunta incidencia disciplinaria, en concordancia con lo dispuesto en los Artículos 2 y 209 de la Constitución Política de Colombia, artículos 3, 51, 53 y 65 de la Ley 80 de 1993, Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y Artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998. Además, se considera la presunta existencia de un detrimento, por el pago de ítems en el acta de recibo parcial Nro. 5 con precios por encima de los valores del mercado, además, de ítems no previstos que no están debidamente incorporados dentro de las modificaciones contractuales, por lo que, de validarse esta observación, se generaría una indagación preliminar – IP.

Síntesis de la respuesta

“(...) Al respecto, nos permitimos manifestar lo siguiente:

1. *Sobre el régimen de contratación de la Unidad.*

El régimen de contratación por medio del cual se adelantó el proceso de Invitación Privada a Ofertar No. FNGRD-SDG-O-004-2018 fue el contenido en la norma especial, Artículo 66 de la ley 1523 de 20121, en concordancia con el artículo 13 de la Ley 1150 de 20072.

Así las cosas, el régimen aplicable corresponderá al propio de la relación entre particulares, esto es civil y comercial, pero respetando los principios del artículo 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia.

Lo anterior para indicar que NO puede predicarse incumplimiento alguno, ni sustentar una violación a deberes ni indebida gestión de recursos públicos con base en las disposiciones

de la Ley 80 de 1993 o cualquier otra norma que contiene el Estatuto General de Contratación en tanto que esta no es aplicable, por lo que rige para la UNIDAD su propio Manual de Funciones y el clausulado expreso del Contrato suscrito.

2. Sobre la posibilidad de modificar el Contrato.

Además de lo anterior, revisados los lineamientos del pliego de condiciones de la INVITACION PRIVADA No. FNGRD-SDG-O-004-2018, que hace parte integrante del CONTRATO DE OBRA No. 9677-PPAL001-225-2018, en el capítulo referido a la "INFORMACIÓN DEL PROYECTO Y ESPECIFICACIONES" (numeral 7.6) se pactaron las siguientes reglas:

"Si durante la ejecución del contrato la Entidad considera necesario introducir cambios o modificaciones de las obras a ejecutar y en las especificaciones, así lo notificará al contratista, para que éste le manifieste si acepta o no los cambios planteados, sustentando en cada caso las incidencias que dichos cambios generen en la ejecución del contrato".

Luego, en subcapítulo del pliego, en el numeral 7.6.10, "CANTIDADES DE OBRA" se regularon los aspectos sobre las cantidades de obra de la siguiente manera:

"Las cantidades de obra por ejecutar son las que se presentan en el Formulario de la propuesta, estas son aproximadas y están calculadas con base en el estudio del proyecto; por lo tanto, se podrán aumentar, disminuir o suprimir durante la ejecución de la obra; tales variaciones no viciarán ni invalidarán el contrato. El contratista está obligado a ejecutar las mayores cantidades de obra que resulten, a los mismos precios de la propuesta".

Si durante la ejecución del proyecto fuere necesario modificar las cantidades de obras establecidas en el Formulario de la propuesta, el contratista estará en la obligación de incluir los cambios a que haya lugar en el citado formulario, de acuerdo con la respectiva acta de modificación.

Para los fines de pago regirán las cantidades de obra realmente ejecutadas, pero el valor de las obras ejecutadas no podrá superar el valor determinado en el contrato".

En concordancia con la naturaleza de la forma de pago del contrato (A precios unitarios), las cantidades son estimadas o son aproximadas y se calculan con base en estudios iniciales que pueden variar según las situaciones que se vayan presentando; por lo tanto, se podrán aumentar, disminuir o suprimir durante la ejecución de la obra sin viciar ni invalidar el contrato.

Si ello es así, más viable aun es el agregar ítems que no hayan sido previstos inicialmente, más cuando el contrato tiene una etapa de Estudios y Diseños fase III y a su vez se le ampliaron las obligaciones a las de ajuste y revisión de diseños sobre la marcha situaciones normales que implican adicionar ítems nuevos al contrato y que es permitido por el mismo

Luego citan varias sentencias del Consejo de Estado, así:

“(...) En sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C Radicado N° 23.904 del 30 de enero de 2013

“(...) el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia de 19 de marzo de 2020, Expediente 63572. C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico, indicó:

“(...) Por su parte el artículo 868 del Código de Comercio, regula la excesiva onerosidad sobrevenida, en los siguientes términos:

“(...) En esta dirección se ha pronunciado la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 6 de marzo del presente año 2022, C.P.: Alberto Montaña Plata, Radicación: 63001-23-33-000-2014-00095-02 (62528), al señalar:

“(...) En Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, del 16 de marzo de 2012, radicado No 22826, con ponencia de la Dra. Stella Conto Díaz del Castillo se indicó:

“(...) También, en la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, del 7 de febrero de 2011, radicado No 007101 con ponencia del M.P Dr. Enrique Gil Botero se dijo que:

“(...) Finalmente, en la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Tercera, del 16 agosto de 2006, radicado No 15162 con ponencia del M.P Dr. Mauricio Fajardo Gómez se indicó que: (...)”

“(...) Ratifica nuestra argumentación, por ejemplo, frente al tema de lluvias y trabajo en temporada invernal el contenido de la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, del 8 de noviembre de 2007, expediente 32966 bajo la ponencia del Dr. M.P. Ramiro Saavedra Becerra, se indicó, frente a los fenómenos climáticos que:

Asimismo, expone la Unidad en su respuesta lo siguiente:

“(...) De forma breve, nos limitaremos a afirmar que no solo existieron situaciones que no estaban expresamente reguladas en la Matriz de riesgos, sino que además, esta Matriz estaba prevista para un contrato que debía durar inicialmente 11 meses, por lo que al extenderse en el tiempo, dejó de regular situaciones y riesgo previsibles por lo que no puede servir de referente para asignar las consecuencias gravosas del contrato a determinada parte en concreto, debiendo seguir la línea de que riesgo está en cabeza de quien mejor lo administra.

Respecto a la implementación del Protocolo de Bioseguridad para mitigar la Pandemia del Covid 19, al tenor de lo dispuesto en la Resolución 680 de 2020 emitida por el MINISTERIO DE SALUD, la Agencia de Defensa Nacional del Estado ha emitido los lineamientos para efectos de reconocer económicamente la implementación del plan de bioseguridad y las

afectaciones por esta situación extraordinaria, esto sin perjuicio de las afectaciones a los rendimientos del contrato que impactan en la mayor permanencia en obra.

Así las cosas, todas y cada una de las decisiones adoptadas en el Otrosí y en las diversas modificaciones del contrato encuentra respaldo jurisprudencial y soporte probatorio válido y legítimo para su procedencia, a más de estar correctamente sustentadas y encaminadas a la satisfacción del interés general y la reconstrucción del Municipio de Mocoa.

Respuesta desde lo técnico.

“(…) La adición del Otrosí N° 4, se dio con el fin de dar alcance al objeto del contrato en una segunda fase, adicionando los recursos necesarios para la ejecución de los bloques faltantes proyectados en la etapa de los estudios y diseños y que no habían sido incluidos dentro del presupuesto.

Teniendo en cuenta que, desde la fecha de aprobación del presupuesto arrojado por los estudios y diseños, diciembre de 2019, a noviembre de 2021, ocurrieron situaciones atípicas no contempladas en la matriz de riesgo, como fueron la pandemia mundial por Covid 19, el paro nacional, bloqueos, factores climáticos y la nueva normatividad laboral, el contratista de obra solicitó actualización de precios a los ítems contemplados para la ejecución de la Fase II.

Para realizar la actualización de precios solicitada por el contratista la interventoría fundamentó su revisión en dos aspectos: uno fue el incremento de los valores de los insumos que tuvieron un incremento significativo durante la pandemia y el paro nacional los cuales se soportaron con cotizaciones del mercado que se anexaron dentro del paquete de adición (folios 340 al folio 416 de la AZ 3) y en segundo lugar se contempló la actualización al valor de la mano de obra teniendo en cuenta los valores de mano de obra aprobados en el presupuesto de 2019 y los incrementos salariales de 2020 y 2021 expedidos por el Gobierno Nacional mediante los decretos 2360 del 26 de diciembre de 2019 y 1785 de 2020 los cuales correspondieron al 6% y 3.5% respectivamente.

El ajuste de precios se realizó con base en los APU aprobados en los estudios y diseño (Anexo VOLUMEN 9- folio 17 al 298) a los que se actualizaron precios de insumos, mano de obra y el porcentaje del factor multiplicador (folio 428 AZ 3); estos nuevos APU fueron presentados como soportes en el paquete del Otrosí N° 4 (folios 372 al folio 536 AZ 1).

La interventoría también realizó la revisión a los APUS no previstos, donde se verificaron precios de insumos, valor de mano de obra, rendimientos y cantidades de obra, quedando plasmado las diferencia con el contratista y los valores finalmente aprobados mediante acta de “Acta de Fijación de Ítems No Previstos” y el acta de “Comparación de Precios No Previstos”, actas que quedaron como soporte del seguimiento y revisión del acta de adición N° 2 y que se anexaron en el paquete soporte del Otrosí N° 4(folio 32 al folio 42 AZ 2).

Se deja claro que las diferencias substanciales que se presentaron son producto de la actualización de precios de los APU 2019, como resultado del incremento de los materiales y mano de obra, ya que los rendimientos tanto de materiales como de la mano de obra se conservaron tal cual APU avalados en presupuesto del 2019.

Lo anterior aclara que existieron justificaciones técnicas y jurídicas que respaldan el modificatorio contractual y que existen los soportes y metodología técnica que lo respaldan.

(...)

Dando respuesta a este numeral, no se es cierto cuando se afirma que “son ítems incorporados en el otrosí N° 4 pero sin que dicha modificación contractual lo refleje”; como se puede evidenciar con el ejemplo (NP 9-02.), este quedo dentro del acta del presupuesto de adición (folio 364 al folio 371 AZ 1), en el acta de adición de obra N° 2 (folio 1 al folio 31 AZ 2) y el APU en el folio 467 de la AZ 1, de igual forma se encuentran los demás ítems no previstos a que hace referencia.

Cabe aclarar que después del Otrosí N° 4, el 9 de febrero de 2022 se realizó el acta de balance de cantidades N° 4, siendo estas cantidades la base para la parcial N° 5. (...)

Análisis de la respuesta desde el aspecto legal.

Una vez analizados los argumentos esbozados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riego de Desastres, respecto de la observación Nro. 04, “Otrosí Nro. 4 suscrito el 29/12/2021, al contrato Nro. 9677-PPAL001-225-2018, para la “Elaboración de Estudios, Diseños Detallados, Construcción y Dotación de una Nueva Institución Educativa de Carácter Oficial, en el Municipio de Mocoa - Departamento de Putumayo”, es pertinente dilucidar que para esta Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura, es claro que el régimen de contratación bajo el cual se rige la UNGRD para la atención de desastres o calamidad pública, es el establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012; sin embargo, no hay que perder de vista, que nos encontramos frente a una Entidad Nacional del orden público adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, es decir, que maneja recursos públicos y que como tal cumple una función administrativa, en el entendido que desarrolla una serie de actividades y funciones en aras de Satisfacer las necesidades generales de los ciudadanos de acuerdo con la Constitución y la Ley.

En tal sentido, se reitera que aun cuando la contratación efectuada en lo relacionado directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se rige por los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares; las mismas se dan con el uso de recursos públicos y por la naturaleza jurídica de la UNGRD, esta se encuentra en la obligación de dar estricto cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en el entendido que estas son normas de orden público por efectos de la materia que regulan, esto es, lo relativo a la consecución de los cometidos estatales mediante la prestación oportuna y eficiente de servicios públicos.

Sobre el particular la Corte Constitucional en Sentencia C-119-2020, indicó que :
«... Igualmente, el estatuto contractual de 1993 recurrió a la técnica legislativa de formular principios que estructuran y guían la actuación de las entidades públicas en materia contractual (los propios de la contratación de las entidades públicas -transparencia, economía y responsabilidad-, los principios de la función administrativa y los principios generales del derecho administrativo) y, aunque también recurrió a formular reglas precisas, a través de los principios buscó configurar un sistema normativo completo en el que, a más de la integración con las normas civiles y comerciales, en ausencia de reglas precisas o incluso frente a ellas, las entidades públicas deben guiar su actividad hacia la materialización de dichos mandatos de optimización, que resultan también exigibles respecto de los contratistas, colaboradores de las entidades públicas en la realización del interés general.

De esta manera, el estatuto confirió importantes márgenes de discrecionalidad a las entidades públicas para satisfacer, de la mejor manera, el interés general que les es confiado. Para el estatuto de contratación, la discrecionalidad administrativa, lejos de ser un desconocimiento del sometimiento al ordenamiento jurídico y permisión de arbitrariedad, es un instrumento para la actuación administrativa eficiente y eficaz, al permitir márgenes adecuados de valoración y decisión para la toma de la decisión y la actuación que mejor responda a las necesidades de interés general. Constituye entonces la Ley 80 de 1993 un instrumento de dirección o programación administrativa legal guiada hacia satisfacción de fines -eficacia-, más que al cumplimiento de reglas concretas...»

En consecuencia, no es de recibo lo aseverado por la UNGRD, al decir que “Lo anterior para indicar que no puede predicarse incumplimiento alguno, ni sustentar una violación a deberes ni indebida gestión de recursos públicos con base en las disposiciones de la Ley 80 de 1993 o cualquier otra norma que contiene el Estatuto General de Contratación en tanto que esta no es aplicable, por lo que rige para la UNIDAD su propio Manual de Funciones y el clausulado expreso del Contrato suscrito”, pues no es posible que una Entidad de Derecho público que maneja recursos públicos, de acuerdo a lo establecido en la cláusula 6 del Convenio Interadministrativo Nro. 9677PPAL001-512-2017 y en la Cláusula sexta del contrato de diseño y obra Nro. 9677-PPAL001-225-2018 Derivado, en el desarrollo de su función Administrativa, se aparte de una norma de orden público y de los principios contenidos en la misma, que a la postre no solo son un mandato legal, si no Constitucional, al encontrarse contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

En concordancia con lo anterior, las leyes 1523 de 2012, 1150 de 2007 y la Ley 80 de 1993, imponen un marco de conducta a las personas que participan en la contratación estatal, exigiéndoles que al desplegar su actividad deben observar y aplicar ciertos principios, postulados y reglas, así:

Ley 1523 de 2012

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.(subrayado elaborado por el equipo Auditor)

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.

Ley 1150 de 2007

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. (subrayado elaborado por el equipo Auditor)

Ley 80 de 1993

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.

De lo cual se deduce, que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como entidad de orden público que maneja recursos de uso público, estaba en la obligación de realizar el análisis correspondiente a las modificaciones que realizó respecto del valor de los ítems contractuales cuestionados, y a realizar la justificación legal, técnica y financiera que soportara esas modificaciones, máxime tratándose del uso de recursos públicos.

Finalmente, con las consideraciones de Hecho y de Derecho esgrimidas, se reitera que la modificación contractual, objeto de este hallazgo, no se dio en cumplimiento

de lo establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991, de la ley 80 de 1993, la Ley 1523 de 2012 ni de la ley 1150 de 2007, toda vez que se recibieron y pagaron obras con precios sin la justificación técnica y presupuestal debida, estando en la obligación legal de hacerlo.

Análisis de la respuesta desde el aspecto técnico.

Como primera medida hay que indicar que, no se objeta en el hallazgo el hecho de que se realizaran ajustes a los precios unitarios de los ítems no previstos que fueron incorporados, e incluso ajuste a los precios unitarios de ítems originales de la propuesta presentada por el contratista para la obtención del contrato. Se está objetando el hecho de que no hay soportes y análisis técnicos y financieros que den cuenta del incremento de cada uno de los ítems ajustados, es decir, no se evidencia en la documentación que fue remitida por la UNGRD, los análisis realizados por la interventoría, para haber aprobado los nuevos precios unitarios, es decir, no hay una rigurosa verificación y análisis de los insumos que menciona la UNGRD, existen en los folios 340 a 416 del AZ 3, donde si bien aparecen 76 folios con una serie de cotizaciones de insumos varios de construcción, algunos de dichos folios ni siquiera son legibles.

Para la CGR es claro que no hay impedimento legal, para que se hubieran acordado nuevos precios unitarios, a los ítems que, por las condiciones especiales producidas por la emergencia sanitaria a raíz de la pandemia, el paro nacional e incluso a nivel internacional, las variaciones y condiciones del mercado en especial de algunos insumos y materiales de la construcción como lo son el acero y el cemento.

Lo que no se evidencia es el rigor de parte de la interventoría y de parte de la supervisión por parte de la UNGRD, respecto a la validación de esos nuevos precios unitarios (mediante el soporte de unos análisis de precios unitarios – APU), como también, el hecho de que en el otrosí Nro. 4 no se expresa claramente las modificaciones al anexo técnico respecto a la inclusión de nuevos ítems no previstos y menos se manifiesta en el clausulado la modificación de cada uno de los precios unitarios, por lo que al haberse pagado el acta de recibo parcial Nro. 5 de abril de 2022, utilizando nuevos precios unitarios que si bien pueden estar en el formato de modificación de cantidades y balanceo del presupuesto contractual, no se concretaron de manera expresa y certera en el otrosí Nro. 4.

Cabe recordar, que para el otrosí Nro. 2 quedaron claramente establecidos cuales eran los ítems nuevos no previstos que se incorporaban al presupuesto, mientras que para el otrosí Nro.4 no hay tal claridad.

En la respuesta se indica la existencia de documentos e información, en cada una de las tres (3) archivos denominados AZ 1, AZ 2 y AZ 3, pero que una vez revisados

no concuerdan exactamente con lo que se reporta existe en los folios mencionados. A continuación, se relacionan algunos ejemplos de esas diferencias.

- En el archivo que denominan AZ 3, no existen sino 427 folios, y en la respuesta se referencia el folio 428.
- Asimismo, se expresa que los nuevos APU se encuentran en la AZ 1 folios 372 al folio 536, lo cual no es cierto, puesto que la AZ 1, del folio 372 al 420 no hay APU, solo hay documentos relacionados con las modificaciones anteriores al contrato como los otros íes suscritos hasta antes del otrosí Nro. 4; del folio 421 al 428, está el presupuesto desglosado en el cual se justifica el valor adicional de \$6.714.662.434, pero no hay APU de cada ítem; del folio 429 al 593 ultimo folio de la AZ 1, se evidencian APU pero en su mayoría no corresponden a ítems que tuvieron incremento de precio.
- Ahora bien, en la AZ 2 si bien existe una tabla comparativa de los precios determinados por el contratista y los determinados por la interventoría, no se evidencia los APU determinados por la interventoría, que demuestren que efectivamente se realizó el análisis correspondiente.

En resumen, con la respuesta no se desvirtúa lo observado y se valida como hallazgo en los mismos términos que se comunicó, con la presunta incidencia disciplinaria y para que se inicie una Indagación Preliminar – IP.

3.2.2 Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Revisar la contratación de Interventoría para establecer si se ajustó al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas.

Una vez revisado y analizado el contrato de Interventoría Nro. 9677-PPAL001-228-2018, suscrito entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de desastres, representado legalmente por Fiduprevisora S.A. y Servicios de Ingeniería y Arquitectura Construcciones INGEVAL S.A.S. con NIT 822.004.xxx-1, a la luz de la normatividad aplicable para las actividades de respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, que establece el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, esto es, que se rige por los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, se pudo establecer que el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -FNGRD, dio cumplimiento al régimen jurídico aplicable.

3.2.3 Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
<p>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.</p>

Al respecto, como resultado de la verificación del estado actual de las obras, se tomó como base de análisis cada componente técnico del proyecto desde la estructuración del mismo, al igual que los soportes resultados de la etapa de preconstrucción – Elaboración de estudios y diseños detallados. Estableciéndose como resultado de evaluación, inconsistencias de tipo constructivas debido en términos generales a debilidades en la supervisión e interventoría del proyecto.

Hallazgo Nro. 03 Estructura metálica de la cubierta del polideportivo del Megacolegio Ciudad Mocoa (Administrativo Con presunta incidencia Disciplinaria).

En la ejecución de la construcción de la cubierta de estructura metálica del polideportivo, se encontró que no se está cumpliendo con los requisitos técnicos de construcción exigidos en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR 10, y el Código de prácticas estándares para estructuras metálicas, Norma Técnica Colombiana INCONTEC - NTC 5832-2012, evidenciándose falencias de tipo constructivo en los elementos de apoyo entre la placa base metálica y el pedestal en concreto reforzado, lo que puede generar fallas en su funcionamiento a efectos de un evento natural o sismo fuerte.

Criterios y Fuentes de Criterio

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 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 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.

Ley 400 de 1997

ARTÍCULO 2º.- Alcance. Modificado por el art. 183, Decreto Nacional 019 de 2012. Las construcciones que se adelanten en el territorio de la República deberán sujetarse a las normas establecidas en la presente Ley en las disposiciones que reglamenten.

Título A -REQUISITOS GENERALES DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN SISMO RESISTENTE

..”(..)”.

“2.5.1.2 — Grupo III — Edificaciones de atención a la comunidad — Este grupo comprende aquellas edificaciones, y sus accesos, que son indispensables después de un temblor para atender la emergencia y preservar la salud y la seguridad de las personas, exceptuando las incluidas en el grupo IV. Este grupo debe incluir:

..”(..)”...

“(d) Guarderías, escuelas, colegios, universidades y otros centros de enseñanza, ...”

Título F- ESTRUCTURAS METÁLICAS.

..”(..)”.

F.2.1.4 — Especificaciones, Códigos y Estandares de Referencia — En este Capítulo se hace referencia a las siguientes especificaciones, códigos y estándares, en adición a los restantes capítulos de este Reglamento:

Instituto Colombiano de Normas Técnicas (ICONTEC)

Código de Prácticas Estándar para Estructuras Metálicas, Norma Técnica Colombiana ICONTEC

..”(..)”.

“F.2.10.3.6 — Resistencia de diseño a tensión y cortante de pernos y partes roscadas — La resistencia de diseño a tensión o a cortante, f , para pernos de alta resistencia o partes

roscaadas, con apriete ajustado o pretensionados, se determinará de acuerdo con los estados límites de rotura por tensión y rotura por cortante.. ”

Ley 489 de 1998

Artículo 3: *PRINCIPIOS DE LA FUNCION 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 1474 de 2011.

“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.*

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.*

Ley 1952 de 2019

ARTÍCULO 38. *Deberes. Son deberes de todo servidor público. . .” (...).”*

“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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”.

- **Decreto 945 de 2017**

.”(.)”.

“ANEXO TÉCNICO.”

.”(.)”...

I.2.1.4 -Obligaciones del constructor— Según lo establecido en el parágrafo 3 del Artículo 18 de la Ley 400 de 1997, modificado por el artículo 4 de la Ley 1796 de 2016, la supervisión técnica independiente se exigirá sin perjuicio de la obligación que tiene el constructor de

realizar todos los ensayos de comprobación técnica de calidad de los materiales y demás controles de calidad que la ley y sus reglamentos exigen para garantizar que la edificación se ejecute de conformidad con los planos, diseños y especificaciones técnicas aprobados en la respectiva licencia. Para ello, el constructor, durante el desarrollo de la obra, deberá contar con la participación del diseñador estructural del proyecto y del ingeniero geotecnista responsables de los planos y estudios aprobados, quienes deberán atender las consultas y aclaraciones que solicite el constructor y/o el supervisor técnico independiente. Tales consultas y aclaraciones deberán quedar registradas y documentadas en las actas del proceso de supervisión de la obra.

..”(..)”.

“1.2.3 - ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN TÉCNICA INDEPENDIENTE.

d) Aprobación de los procedimientos constructivos de la estructura propuestos por el constructor responsable.”.

..”(..)”.

“1.2.4.6 - CONTROL DE EJECUCIÓN - El supervisor técnico independiente deberá inspeccionar y vigilar todo lo relacionado con la ejecución de la obra de la cimentación, estructura y elementos no estructurales de la edificación, incluyendo, como mínimo:

(a) Replanteo,

..”(..)”.

“(i) Estructuras metálicas, incluyendo sus soldaduras, pernos y anclajes, y

(j) En general todo lo que conduzca a establecer que la obra de la construcción de La cimentación, estructura y elementos no estructurales se ha ejecutado de acuerdo con los estudios geotécnicos, planos estructurales y de elementos no estructurales, y sus especificaciones.”

NTC 5832-2012

Prácticas Normalizadas para Fabricación y Montaje de Estructuras en Acero Edificios y Puentes. ..”(..)”.

.”3. TERMINOS Y DEFINICIONES.

3.11 Planos de montaje. Planos que sirven para el ensamble e instalación de los elementos en la obra, elaborados por el detallador a partir de las especificaciones”.

..”(..)”.

“8. PLANOS Y ESPECIFICACIONES

8.6 PLANOS DE MONTAJE

Como mínimo debe incluir la siguiente información con base en los planos estructurales, las especificaciones del proyecto, y la estrategia y logística del montaje:

a) plantas, alzados, cortes, fachadas y en general planos que permitan el montaje de la estructura;

b) recomendaciones para el izaje de los miembros;

c) detalles de ensamble;

- d) *secuencia de montaje*
- e) *posición de cada elemento de acuerdo con su marca, así como las distancias relativas entre ellos, y*
- f) *arriostramientos y apuntalamientos temporales.*”

..”(..)”..

“10.5 COLOCACIÓN DE PERNOS DE ANCLAJE Y ELEMENTOS EMBEBIDOS

10.5.1 El propietario es responsable de localizar e instalar todos los pernos de anclaje y las piezas de conexión entre la estructura de acero y el concreto y el resto de las obras. Así mismo, el propietario es responsable por la precisión y la eficiencia de este trabajo, con el fin de evitar interferencias y garantizar que el montaje de la estructura de acero se haga sin inconvenientes.

Las tolerancias respecto a las dimensiones mostradas en los planos de montaje son:

- a) *3 mm medidos de centro a centro en dos pernos cualesquiera de un grupo de pernos de anclaje; se define como un grupo de pernos de anclaje al conjunto de pernos que reciben una sola pieza fabricada;*
- b) *6 mm medidos de centro a centro de dos grupos de pernos de anclaje adyacentes;*
- c) *± 13 mm en elevación de la parte superior de los pernos de anclaje;*
- d) *un error acumulativo máximo de 1:5 000 de la longitud de un eje de columnas, pero sin exceder de un total de 25 mm; se define como eje de columnas la recta que más se aproxima a los centros de grupo de pernos de anclaje como quedaron colocados;*
- e) *6 mm de desviación desde el centro de cualquier grupo de pernos de anclaje al eje de columnas que pasa por ese grupo, definiendo eje de columnas como en el párrafo anterior,*
y
- f) *en el caso de grupos de pernos de anclaje situados fuera del eje de columnas, las tolerancias establecidas en los literales b, c, y d anteriores, se aplican a las dimensiones paralelas y perpendiculares mostradas en los planos de colocación de pernos de anclaje.*

10. CONSTRUCCIÓN EN SITIO.

10.6 BASES DE APOYO

Todos los elementos de acero que vayan a quedar embebidos en el concreto, tales como pernos de anclaje, placas y piezas de fundición, serán colocados en sus niveles por el propietario. El fabricante de la estructura debe proporcionar las cuñas, placas de relleno o pernos de nivelación requeridos y marcar en las piezas de apoyo los ejes necesarios para facilitar su nivelación y el propietario debe rellenar adecuadamente y aplicar las lechadas y morteros necesarios para fijar las piezas

En el caso de columnas y elementos que tengan bases embebidas, el propietario debe terminar la cimentación hasta el nivel requerido y en forma que quede lista para recibir dichas piezas de acero.

..”(..)”..

“12.3 CONTROL E INSPECCION DURANTE EL MONTAJE. ..”(..)”

“b) *Construcción*

- Cuando la estructura en la fase de construcción esté sujeta a incrementos de carga que puedan causar movimientos, es necesario establecer un nivel testigo contra el cual las tolerancias de construcción se puedan verificar “.

Según Otrosí Nro. 4 de 29 diciembre de 2021, al Contrato de Obra Nro. 9677-PPAL001-225-2018, se adicionaron algunos ítems adicionales necesarios para culminar con el objeto y alcance del contrato, entre las cuales se incluyeron: “(…)”
c) **OBRAS COMPLEMENTARIAS: son obras que la comunidad educativa ha solicitado y fueron aprobados por la interventoría y la UNGRD. I. CIELO RASO EN EDIFICIOS DE FASE 1 Y 2, II. CUBIERTA DE POLIDEPORTIVO Y GRADERIAS** (Negrilla Fuera de texto), y según la distribución de costos por capítulos presupuestal, el valor aprobado según tabla Nro. 5, se distribuyó: Obras complementarias – Polideportivo, con un valor que asciende a \$1.112.060.020.

Del acápite anterior, según acta parcial Nro. 5 de 01 octubre de 2022 del contrato de obra 9677-PPAL 001-225-2018, se evidencia que la obra según el citado capítulo Obras complementarias – Polideportivo, asciende a la suma de \$1.145.556.262,81, siendo un valor reportado como acumulado ejecutado por \$293.412.978,32. Representando un porcentaje financiero ejecutado del 25.61%.

Dada la reglamentación vigente para la construcción sismo resistente en Colombia, o Ley 400 de 1997, existen controles mínimos de calidad que se deben cumplir para que las obras se ejecuten de conformidad con los planos, diseños y especificaciones técnicas aprobadas en la respectiva licencia, para lo cual el constructor deberá contar con la participación del diseñador estructural del proyecto, entre otros, los responsables de los planos y estudios aprobados³. Adicionalmente el supervisor técnico, deberá inspeccionar y vigilar todo lo relacionado con la ejecución de la obra iniciando desde el replanteo de la obra⁴, así como también el control sobre la aplicación de las normas que regulen la correcta instalación de estructuras metálicas⁵, aprobando el proceso constructivo⁶, control de soldaduras⁷, como también la de disponer de los planos de montaje para la correcta ejecución, donde constará información mínima como: “ ...b) recomendaciones para el izaje de los miembros; c) detalles de ensamble; d) secuencia de montaje”.⁸

³ Decreto 945 de 2017. I.2.1.4 -Obligaciones del constructor

⁴ Ibidem. I.2.4.6 - CONTROL DE EJECUCIÓN-

⁵ NSR 10. Título F.2.1.4 — Especificaciones, Códigos y Estándares de Referencia — En este Capítulo se hace referencia a las siguientes especificaciones, códigos y estándares, en adición a los restantes capítulos de este Reglamento: Instituto Colombiano de Normas Técnicas (ICONTEC)

⁶ Decreto 945 de 2017- I.2.3 - ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN TÉCNICA INDEPENDIENTE. d) Aprobación de los procedimientos constructivos de la estructura propuestos por el constructor responsable.”

⁷ Ibidem “I.2.4.6 - CONTROL DE EJECUCIÓN - El supervisor técnico independiente deberá inspeccionar y vigilar todo lo relacionado con la ejecución de la obra de la cimentación, estructura y elementos no estructurales de la edificación, incluyendo, como mínimo: (a) Replanteo, “(i)Estructuras metálicas, incluyendo sus soldaduras, pernos y anclajes.

⁸ NTC 5832-2012- Prácticas Normalizadas para Fabricación y Montaje de Estructuras en Acero Edificios y Puentes 3.11 Planos de montaje. Planos que sirven para el ensamble e instalación de los elementos en la obra, elaborados por el detallador a partir de las especificaciones” y “Numeral 8.6. Planos de Montaje, los Planos y Procedimientos de Montaje.

En las condiciones descritas anteriormente, la Contraloría General de la República, pudo comprobar que en obra no se encontró el plano estructural de construcción para montaje de la estructura metálica, necesario para la correcta instalación de la cubierta metálica del polideportivo, contraviniendo lo mencionado anteriormente sobre lo estipulado en la NTC 5832 - Prácticas Normalizadas para Fabricación y Montaje de Estructuras en Acero Edificios y Puentes, numeral 8.6. Planos de Montaje, sobre la necesidad de que en obra se deben tener como herramienta de construcción los Planos y Procedimientos de Montaje⁹.

De otra parte, se evidenció que para los pórticos instalados de la estructura metálica de cubierta del polideportivo, en términos generales no contaban con los debidos soportes necesarios para la correcta instalación sobre los apoyos en pedestales con placa base, dado que éstos previamente a su instalación debían contener las cuñas, placas de relleno o pernos de estabilidad horizontal con el objeto de facilitar su nivelación, encontrándose diferencias de los niveles de hasta nueve milímetros (9mm) entre la placa base metálica y el pedestal en concreto reforzado (Ver fotografía Nro. 01). Esta situación encontrada no es concordante tal y como lo estipula el numeral 10.6- Bases de Apoyo de la NTC 5832¹⁰.



Fotografía N.01. Desnivel entre la transferencia de la platina del pórtico y el pedestal de concreto armado. Fecha: 29 sept.-22

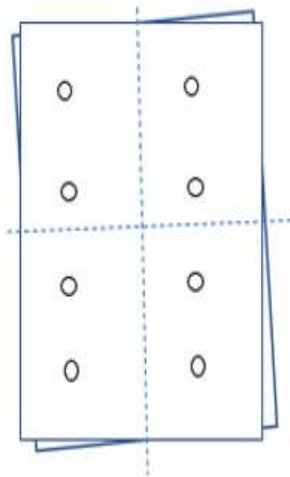
No obstante a las falencias antes mencionadas durante el proceso constructivo de la cubierta metálica de polideportivo, las cuales pudieron haberse evitado con la aplicación de los controles durante el montaje y calidad de la construcción de la

⁹ NTC5832-2012. Numeral."3. TERMINOS Y DEFINICIONES. 3.11 Planos de montaje. Planos que sirven para el ensamble e instalación de los elementos en la obra, elaborados por el detallador a partir de las especificaciones

¹⁰ Ibidem: 10.6 BASES DE APOYO Todos los elementos de acero que vayan a quedar embebidos en el concreto, tales como pernos de anclaje, placas y piezas de fundición, serán colocados en sus niveles por el propietario. El fabricante de la estructura debe proporcionar las cuñas, placas de relleno o pernos de nivelación requeridos y marcar en las piezas de apoyo los ejes necesarios para facilitar su nivelación y el propietario debe rellenar adecuadamente y aplicar las lechadas y morteros necesarios para fijar las piezas.

estructura metálica de cubierta del polideportivo¹¹, se comprobó que la placa base o platina metálica utilizada de apoyo y transferencia de esfuerzos, en términos generales presentaban un defectuoso replanteo geométrico de los ejes de los pedestales y placa base metálica, lo cual ocasionó desplazamientos horizontales o excentricidad entre los ejes de pedestales en concreto y las placas base que transfieren la carga de las pórticos metálicos (Ver fotografía Nro.2 y esquema ilustrativo (A), ocasionando, a su vez, una excentricidad en la transferencia de carga de la placa base al pedestal, pudiendo ocasionar unas sollicitaciones estructurales para las cuales el pedestal no ha sido diseñado.

Imagen 4 Excentricidad entre placa base y pedestal en concreto reforzado de la cubierta.



Esquema ilustrativo (A) - Excentricidad entre
Placa Base y pedestal concreto reforzado



Fotografía N.02. Platina placa base de transferencia de esfuerzo con desplazamiento horizontal con los ejes de fijación de cimentación. Fecha: 29 sept.-22

Aunado a lo anterior, la Contraloría General de la República pudo evidenciar, que éstos elementos de fijación para la transferencia de cargas entre la estructura metálica y la cimentación, no contaban con el debido contacto de las estrías de la tuerca y el perno, encontrándose espacio libre promedio de hasta 7.2 mm (Ver Fotografías Nro. 3 y 4), condición que agrava el funcionamiento de la estructura metálica a lo señalado anteriormente de las excentricidades, desniveles entre de la placa base y pedestales, como también la mala instalación de los pernos ajuste de las tuercas, condiciones que en conjunto ocasionarían posibles fallas de funcionamiento de la estructura metálica de cubierta construida, incumpliendo lo

¹¹ Ibidem.

señalado en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR 10¹².



Fotografía N.3. Torque incompleto, pernos de transferencia. Fecha: 30 sept.-22



Fotografía N.4. Torque incompleto, pernos de transferencia. Fecha: 30 sept.-22

De lo anteriormente expuesto, y como parte de los resultados de la práctica de inspección física al sitio de las obras por parte de la Contraloría durante los días 20 al 23 septiembre de 2022, no es posible aceptar los argumentos expuestos en informe allegado a muto propio por parte del contratista, mediante correo electrónico de fecha 3 de octubre de 2022 y oficio CCM-153-2022, en las cuales manifiestan que para lo evidenciado frente a los falencias constructivas sobre: Desniveles de la placa base y pedestales en concreto armado, como también para los defectos de los pernos roscados sobre la placa base y embebidos sobre los pedestales en concreto armado, donde se presenta a manera de correctivo: Para el caso de los desniveles de la placa base, rellenar con un mortero de nivelación, para la situación de la falta de roscado de las tuercas, soldando perimetralmente la tuerca en su parte inferior y parte interna de cada perno rellenar con soldadura. Argumentos que no se encuentran enfocados al cumplimiento del proceso constructivo ya mencionados, según Título F de la NSR-10.

¹²Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente - Título F.2.10.3.6 — Resistencia de diseño a tensión y cortante de pernos y partes roscadas — La resistencia de diseño a tensión o a cortante, f , para pernos de alta resistencia o partes roscadas, con apriete ajustado o pretensionados, se determinará de acuerdo con los estados límites de rotura por tensión y rotura por cortante.

Esta situación se debe a una deficiente labor de interventoría, supervisión y efectivos controles que evitaran los incumplimientos de la NSR10- Título F Estructuras Metálicas y la NTC 5832 Prácticas Normalizadas para Fabricación y Montaje de Estructuras en Acero Edificios y Puentes.

Así como también de una inapropiada supervisión técnica en la ejecución de la obra, al observarse en términos generales que no existió un efectivo control durante el proceso constructivo, y ausencia de controles al no advertir sobre el cumplimiento de la obligación de disponer en obra de los planos de montaje, como también de contener un proceso constructivo aprobado por parte del supervisor técnico.

El no cumplimiento de los requisitos técnicos de construcción conduce a ejecutar obras que no se encuentran cumpliendo con los requisitos dados por el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, lo que podría dar lugar a probables fallas estructurales durante su vida útil o ante la ocurrencia de un sismo fuerte, contraviniendo la filosofía y el espíritu de la Ley 400 de 1997, de proteger la vida humana.

Por lo anteriormente expuesto se establece una presunta incidencia disciplinaria, en concordancia con lo establecido en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, Artículo 26 de la Ley 80 de 1993, Artículo 38 Numeral 1 de la Ley 1952 de 2019, artículo 83 de la ley 1474 de 2011, Ley 400 de 1997 “Por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes- NSR-10”, y NTC 5832 Prácticas Normalizadas para Fabricación y Montaje de Estructuras en Acero Edificios y Puentes.

Respuesta de la Entidad.

En atención a lo consignado en el oficio 2022EE0181193 con asunto: AC-MEGACOLEGIO-11 Comunicación de observaciones “Megacolegio –Ciudad Mocoa”:

“(…) En las condiciones descritas anteriormente, la Contraloría General de la República, pudo comprobar que en obra no se encontró con el plano estructural de construcción para montaje de la estructura metálica, necesario para la correcta instalación de la cubierta metálica del polideportivo, contraviniendo lo mencionado anteriormente sobre lo estipulado en la NTC 5832 - Prácticas Normalizadas para Fabricación y Montaje de Estructuras en Acero Edificios y Puentes, numeral 8.6. Planos de Montaje, sobre la necesidad de que en obra se deben tener como herramienta de construcción los Planos y Procedimientos de Montaje.”

A continuación, se cita textualmente la respuesta de la UNGRD en relación con este asunto: *“(…) se contó con el debido seguimiento por parte de la interventoría, atendiendo un plano que ofrecían todas las garantías necesarias para que la estructura se montara correctamente y que además contó con la debida supervisión técnica para lo cual se realizó*

un montaje de acuerdo a planos constructivos los cuales fueron validados previamente para cumplir los parámetros requeridos. Es así que se certifica que todo se instaló y se construyó de acuerdo a la normativa de montaje.

Por otra parte esta interventoría aclara que la ausencia del plano de taller no ha derivado ninguna falla estructural en los apoyos de la estructura de cubierta, entre platina y pedestal toda vez que el sistema de ensamble y constructivo obedece estrictamente a los detalles remitidos por el estructural de la obra y que al ser un sistema repetitivo y de un solo manejo no se vio la necesidad de generar dicho plano de taller o montaje, dado que los detalles están inmersos en planos constructivos que involucran los elementos necesarios para su montaje de forma clara y concisa.”

A este respecto nos permitimos informar que, respecto a la ausencia del plano de montaje, se ha requerido a la interventoría Servicios de Ingeniería y Arquitectura S.A.S., con el fin de que, en el ejercicio de sus labores de supervisión integral al contrato de obra, exija al contratista de obra, la subsanación de este aspecto en cumplimiento de las normas técnicas, lo cual será verificado en el acta de recibo final de la obra.

En ese sentido la interventoría expresó que: “(...) esta interventoría se compromete a solicitar al contratista de obra la inclusión dentro de los planos record del proyecto un plano exclusivo de montaje, donde demuestre la respectiva validación de cómo se realizó el proceso de montaje en concordancia con la normatividad NTC 5832.”

Ahora bien, en relación con el siguiente acápite del oficio de observaciones:

“Aunado a lo anterior, la Contraloría General de la República pudo evidenciar, que éstos elementos de fijación para la transferencia de cargas entre la estructura metálica y la cimentación, no contaban con el debido contacto de las estrías de la tuerca y el perno, encontrándose espacio libre promedio de hasta 7.2 mm (Ver Fotografías Nro. 3 y 4), condición que agrava el funcionamiento de la estructura metálica a lo señalado anteriormente de las excentricidades, desniveles entre de la placa base y pedestales, como también la mala instalación de los pernos ajuste de las tuercas, condiciones que en conjunto ocasionarían posibles fallas de funcionamiento de la estructura metálica de cubierta construida, incumpliendo lo señalado en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR 10.”

La interventoría allegó el oficio CCM-146 del 24 de octubre de 2022, mediante el cual, el contratista de la obra expone dos alternativas de solución a las falencias de los pernos para dar cumplimiento a la NSR 10. Al respecto la recomendación por parte de la interventoría fue adoptar la alternativa 1; “(...) por ser esta una opción menos invasiva y de igual efectividad, criterio compartido con el Supervisor Técnico Independiente.”

Análisis de Respuesta.

La entidad enfoca su respuesta de la siguiente manera:

- 1) En lo atinente a los planos de construcción necesarios para el montaje de la estructura metálica mencionado en la “NTC 5832 - *Prácticas Normalizadas para Fabricación y Montaje de Estructuras en Acero Edificios y Puentes, numeral 8.6. Planos de Montaje.*”, la entidad manifiesta que se ha requerido a la interventoría, exigir al contratista de obra, la subsanación de este aspecto en cumplimiento de las normas técnicas, lo cual será verificado en el acta de recibo final de la obra.
- 2) En lo mencionado a las excentricidades, desniveles entre la placa base y pedestales, mala instalación de los pernos ajuste de las tuercas, la entidad indica que la interventoría recomendó aportar una alternativa de “Ubicación de nuevos pernos”, por ser una opción menos invasiva y de igual efectividad.

Es de anotar que la entidad no hace alusión a lo observado en el proceso de replanteo geométrico de los ejes de los pedestales y placa base metálica, como tampoco sobre lo observado de la nivelación, desplazamientos horizontales o excentricidad entre los ejes de pedestales en concreto y las placas base.

En las condiciones antes descritas, el equipo auditor concluye que los argumentos de la respuesta no son suficientes, y tampoco aportan los soportes tendientes a desvirtuar lo observado por la CGR, habida cuenta que para algunos aspectos indica los correctivos que pretender implementar para subsanar las deficiencias evidenciadas y para otros, no hace pronunciamiento alguno.

De acuerdo con la respuesta y los soportes remitidos con la misma, se hace énfasis que tanto la UNGRD como el FNGRD deberán verificar el cumplimiento de la adopción de la alternativa recomendada por la Interventoría, por parte del contratista de obra, para garantizar el comportamiento esperado y mitigar el riesgo de falla de la estructura.

Por lo tanto, se ratifica el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.2.4 Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Verificar, mediante visitas técnicas, los efectos técnicos, económicos y/o sociales por el tiempo transcurrido entre la ejecución del 95% de las obras contempladas para la fase I y II según el contrato de obra inicial (original) y su anexo técnico y el inicio de las obras adicionadas mediante el otrosí Nro. 4 suscrito el 29/12/2021, constituidas como fase III del proyecto.

Como resultado de la verificación del estado de las obras, desarrollada mediante visita técnica realizada del 20 al 23 de septiembre del 2022, se evidenció un avance importante de las obras (95% aproximadamente), lo cual genera una expectativa de

entrega de la obra de manera que finalmente se cumpla con la función social y educativa para la cual fue creada, a pesar de los retrasos y sobrecostos evidenciados.

Respecto al componente técnico identificado durante la visita, se estableció un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, relacionado con la ejecución de la estructura metálica de la cubierta del polideportivo, relacionado con el Objetivo Específico 03. (Hallazgo Nro. 03)

En relación a los efectos económicos se estableció un hallazgo para indagación preliminar que se relaciona en el Objetivo Específico número 1, que menciona irregularidades respecto al Otrosí Nro. 04, a través del cual se hacen adiciones de ítems al proyecto de Megacolegio, los cuales se constituyeron posteriormente la denominada fase III. (Hallazgo Nro. 01)

3.2.5 Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Verificar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico adelantado por la Interventoría y por la supervisión por parte de la UNGRD y del FNGRD.

Se examinaron los resultados de la ejecución de los contratos derivados y labor de interventoría, encontrándose que de acuerdo con las obligaciones contempladas en el marco de la Ley 1796 de 2016, “Ley de Vivienda Segura”, y Decreto reglamentario 945 de 2017 “Anexo Técnico”, se evidenció incumplimiento de la labor de la Supervisión Técnica Independiente, al constatarse que como resultado de la evaluación de la información allegada por parte de la UNGRD- FNGRD, no se evidenció los soportes necesarios de dicha labor técnica como parte del ejercicio de control y supervisión independiente se ejerciera de manera continua y en los términos tal y como lo exige la Ley antes señalada.

Hallazgo Nro. 04. Supervisión técnica independiente de la construcción – NSR-10 (Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria).

En el marco de la estructuración de los costos del proyecto de obra ejecutado por parte del FNGRD-UNGRD, mediante contrato de obra Nro. 9677-PPAL001-225-2018 de fecha 25 abril de 2018, cuyo objeto fue "Elaboración de Estudios, Diseños Detallados, Construcción y Dotación de una nueva Institución Educativa de Carácter Oficial, en el Municipio de Mocoa-Departamento de Putumayo", en la ejecución de la Supervisión Técnica Independiente en el marco de la Ley 1796 de 2016 y Decreto 945 de 2017, no se encontró los soportes necesarios que demostraran el desarrollo

de las labores de la Supervisión Técnica Independiente la cual incluyera entre ellas la formalización de las aprobaciones de: El programa de control de calidad de la cimentación, laboratorio, o laboratorios, que realicen los ensayos de control de calidad de los materiales de la estructura y la aprobación de los procedimientos constructivos de la estructura, que por ejemplo no se evidenciaron para el proceso constructivo de la estructura metálica del polideportivo.

Criterios y Fuentes de Criterio

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 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 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.

Ley 400 de 1997 -NSR -10

ARTÍCULO 2º.- Alcance. Modificado por el art. 183, Decreto Nacional 019 de 2012. Las construcciones que se adelanten en el territorio de la República deberán sujetarse a las normas establecidas en la presente Ley en las disposiciones que reglamenten.

“(...)”...
TITULO A.

..”(..)”

A.2.5.1.2 — Grupo III — Edificaciones de atención a la comunidad — Este grupo comprende aquellas edificaciones, y sus accesos, que son indispensables después de un temblor para atender la emergencia y preservar la salud y la seguridad de las personas, exceptuando las incluidas en el grupo IV. Este grupo debe incluir:

- (a) Estaciones de bomberos, defensa civil, policía, cuarteles de las fuerzas armadas, y sedes de las oficinas de prevención y atención de desastres,
- (b) Garajes de vehículos de emergencia,
- (c) Estructuras y equipos de centros de atención de emergencias,
- (d) Guarderías, escuelas, colegios, universidades y otros centros de enseñanza,
- (e) Aquellas del grupo II para las que el propietario desee contar con seguridad adicional, y
- (f) Aquellas otras que la administración municipal, distrital, departamental o nacional designe como.”

Ley 489 de 1998

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 1796 de 2016.

Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones.

...”(..)”

“Artículo 1°, Objeto. Generar medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones, el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos y establecer otras funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro”

...”(..)”

“Artículo 4°. La cual modificó el artículo 18 de la Ley 400 de 1997, en cuanto a la obligación de efectuar la supervisión técnica independiente para aquellas edificaciones que superen o puedan llegar a superar mediante ampliaciones los 2.000 m² de área construida.”

...”(..)”

“Artículo 10. Obligación de notarios y registradores: Los notarios y registradores de instrumentos públicos no procederán a otorgar ni inscribir respectivamente ninguna escritura de transferencia de la propiedad inmuebles hasta tanto se cumpla con la obligación de protocolizar e inscribir la certificación técnica de ocupación de la manera prevista en el

artículo 6° de la presente ley. La certificación técnica de ocupación podrá protocolizarse en el mismo acto de transferencia o en actos independientes”

Decreto 945 de 2017

.”(..)”..

Artículo 10. Modificación. *Modifíquese parcialmente el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes NSR-10, adoptado mediante el Decreto 926 de 19 de marzo de 2010, modificado por los Decretos 2525 del 13 de julio de 2010, 092 del 17 de enero de 2011 y 340 del 13 de febrero de 2012, según documento anexo que hace parte del presente decreto.*

“ANEXO TÉCNICO.”

.”(..)”...

CAPÍTULO A.13 DEFINICIONES GENERALES DEL REGLAMENTO COLOMBIANO DE CONSTRUCCIÓN SISMO RESISTENTE NSR-10 Y NOMENCLATURA DEL TÍTULO A.

Interventor: El Interventor, "Es el profesional, Interventor o constructor en arquitectura e ingeniería, que representa al propietario durante la construcción de la edificación, bajo cuya responsabilidad se verifica que ésta se delante de acuerdo con todas las reglamentaciones correspondientes y siguiendo los planos, diseños y especificaciones realizados por los diseñadores." La labor del interventor no reemplaza la labor que debe desarrollar el supervisor técnico independiente. Las labores u obligaciones de la interventoría estarán definidas en el contrato que celebren el propietario de la obra y el interventor.

Supervisor técnico independiente: - Es el profesional, ingeniero civil, arquitecto, constructor en arquitectura e ingeniería o ingeniero mecánico (solo para estructuras metálicas o prefabricadas), con matrícula profesional vigente y facultado para este fin, bajo cuya responsabilidad se realiza la supervisión técnica independiente. El alcance de la supervisión técnica independiente está definido en el Título 1 de este Reglamento NSR-10. Parte de las labores de supervisión pueden ser delegadas por el supervisor técnico independiente en personal técnico auxiliar, el cual trabajará bajo su dirección y responsabilidad. Cuando una persona jurídica realiza simultáneamente la interventoría y la supervisión técnica independiente, el interventor y el supervisor técnico independiente deben ser personas naturales diferentes con el fin de no incurrir en una, o más, de las causales de incompatibilidad establecidas en el artículo 14 de la Ley 1796 de 2016. Las personas jurídicas que tengan por objeto adelantar la labor de supervisión técnica independiente, designarán a profesionales debidamente facultados que no podrán intervenir en cualquier otra operación del proyecto. (Véase la sección 1.2.1.2 del presente Reglamento NSR-10).

Certificado Técnico de Ocupación: - Es el acto, descrito en el artículo 6 de la Ley 1796 de 2016, mediante el cual el Supervisor Técnico Independiente, certifica bajo la gravedad de juramento que la obra contó con la supervisión técnica de la cimentación, construcción de la estructura y elementos no estructurales de la edificación y se ejecutó de conformidad con los planos, diseños y especificaciones técnicas, estructurales y geotécnicas exigidas por el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes vigente y aprobadas en la respectiva licencia. La certificación técnica de ocupación deberá protocolizarse mediante

escritura pública. Las actas de supervisión no requerirán de protocolización, pero deberán ser conservadas por el supervisor técnico independiente. (Véase la sección 1.21.2 del presente Reglamento NSR-10).

Literal A.1.3.7.2 - REVISIÓN INDEPENDIENTE DE LOS DISEÑOS ESTRUCTURALES - Se hará una revisión independiente del diseño estructural en los casos establecidos por la Ley 400 de 1997, modificada por la Ley 1796 de 2016 y de acuerdo con la reglamentación establecida en el Apéndice A-6 sobre "Revisión independiente de los diseños estructurales del presente Reglamento NSR-10, sin perjuicio de la revisión de oficio que debe adelantar en todos los casos el curador urbano o la autoridad municipal o distrital a cargo de la expedición de las licencias urbanísticas.

Literal A.1.3.9 - SUPERVISIÓN TÉCNICA INDEPENDIENTE; De acuerdo con el Título V de la Ley 400 de 1997 y la Ley 1796 de 2016, la construcción de estructuras de edificaciones, o unidades constructivas, que tengan o superen los dos mil metros cuadrados (2000 m) de área construida, independientemente de su uso, deben someterse a una supervisión técnica independiente realizada de acuerdo con lo establecido en el Título 1 de este Reglamento NSR-10 (Véase la sección 12.1.2 del presente Reglamento NSR-10).

Literal A.1.3.9.4 - Idoneidad del supervisor técnico independiente - El supervisor técnico independiente debe ser un profesional, ingeniero civil o arquitecto o un constructor en arquitectura e ingeniería, o un ingeniero mecánico (solo para el caso de estructuras metálicas o prefabricadas) según el Capítulo V del Título VI de la Ley 400 de 1997, modificada por la Ley 1229 de 2008. Parte de las labores de supervisión pueden ser delegadas por el supervisor técnico independiente en personal técnico auxiliar, el cual trabajará bajo su dirección y su responsabilidad.

Literal A.1.4.1 - POR TAMAÑO Y GRUPO DE USO - En toda edificación del grupo de uso 1, como las define A.2.51, que tenga o supere los dos mil metros cuadrados (2000 m²) de área construida en conjunto, o que forme parte de un programa de cinco o más unidades de vivienda, y en todas las edificaciones de los grupos de usos II, III y IV, como las define A.2.51 será obligatoria la supervisión técnica independiente según lo requerido por el Título 1 del Reglamento NSR-10.

Literal I.1.2.1.3 - Edificaciones de los Grupos de Uso III y IV- De acuerdo con el Artículo 20 de la Ley 400 de 1997, las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, independientemente de su área, deben someterse a una supervisión técnica independiente.

..”(..)”.

“Literal I.2.3 - ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN TÉCNICA INDEPENDIENTE.

1.2.3.1 - El alcance de la supervisión técnica independiente debe, como mínimo, cubrir los siguientes aspectos:

..”(..)..

- Aprobación de un programa de control de calidad de la cimentación, construcción de la estructura y elementos no estructurales de la edificación. Este programa de control de calidad debe ser propuesto por el constructor responsable que suscribe la licencia de construcción.*

- "Aprobación del laboratorio, o laboratorios, que realicen los ensayos de control de calidad de los materiales de la estructura"
 - "Realizar los controles exigidos por el Reglamento NSR-10 para los materiales estructurales empleados, y los indicados en 1.2.4."
 - Aprobación de los procedimientos constructivos de la estructura propuestos por el constructor responsable
 - Exigir al diseñador estructural el complemento o corrección de los planos estructurales, cuando estos estén incompletos, Indefinidos, o tengan omisiones o errores.
 - Solicitar al ingeniero geotecnista las recomendaciones complementarias al estudio geotécnico cuando se encuentren situaciones no previstas en él.
 - Mantener actualizado un registro escrito de todas las labores realizadas, de acuerdo con lo establecido en 1.2.2.1
 - Velar en todo momento por la obtención de la mejor calidad de la obra de la estructura y los elementos no estructurales de la edificación. Véase la sección 1.2.1.2 del presente Reglamento NSR.101
 - Prevenir por escrito al constructor sobre posibles deficiencias en la mano de obra, equipos, procedimientos constructivos y materiales inadecuados y vigilar porque se tomen los correctivos necesarios
 - "Exigir la suspensión de labores de construcción de la estructura cuando el constructor no cumpla o se niegue a cumplir con los planos, especificaciones y controles exigidos, informando, por escrito, al propietario y a la autoridad competente para ejercer control urbano y posterior de obra"
 - "Rechazar las partes de la cimentación, la estructura y los elementos no estructurales que no cumplan con los planos y especificaciones. (Véase la sección 1.2.1.2 del presente Reglamento NSR.10). (Descripción: Los elementos no estructurales objeto de supervisión técnica independiente están definidos en el Capítulo A.9 del Reglamento NSR.10.)"
 - Ordenar los estudios necesarios para evaluar la seguridad de la parte o partes afectadas y ordenar las medidas correctivas correspondientes, supervisando los trabajos de reparación
 - "En caso de no ser posible la reparación, recomendar la demolición de la estructura al propietario y a la autoridad competente para ejercer control urbano y posterior de obra".
 - Expedir el Certificado Técnico de Ocupación de que habla el literal (h) de 1.2.2.1 una vez concluidas la cimentación, construcción de la estructura y los elementos no estructurales de la edificación, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos para el efecto. (Véase la sección 1.2.1.2 del presente Reglamento NSR 10)."
- “Literal 1.2.4.6 - CONTROL DE EJECUCIÓN - El supervisor técnico independiente deberá inspeccionar y vigilar todo lo relacionado con la ejecución de la obra de la cimentación, estructura y elementos no estructurales de la edificación, incluyendo, como mínimo:*
- (a) Replanteo,
..”(..)”..
- “(i)Estructuras metálicas, incluyendo sus soldaduras, pernos y anclajes, y
(j) En general todo lo que conduzca a establecer que la obra de la construcción de La cimentación, estructura y elementos no estructurales se ha ejecutado de acuerdo con los estudios geotécnicos, planos estructurales y de elementos no estructurales, y sus especificaciones.”*

Literal 1.4.2 - ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN TÉCNICA INDEPENDIENTE

1.4.2.1 - GRADOS DE SUPERVISIÓN TÉCNICA INDEPENDIENTE. — Se establecen dos grados de supervisión: Grado A (Continua) y Grado B (Itinerante). El grado de supervisión técnica independiente a emplear depende de las características de la construcción, del grupo de uso al que pertenezca, del sistema estructural y del área de construcción.

Literal 1.4.2.2 - GRADO A - SUPERVISIÓN TÉCNICA INDEPENDIENTE CONTINUA

- Es aquella en la cual todas las labores de cimentación, construcción de la estructura y elementos no estructurales se supervisan de una manera permanente. El supervisor técnico independiente debe realizar visitas frecuentes a la construcción, y además debe destacar en la obra personal auxiliar, profesional y no profesional, con el fin de supervisar de una manera continua las operaciones de construcción de la cimentación, la estructura y los elementos no estructurales. Se debe asignar un residente de supervisión técnica, el cual es una persona auxiliar profesional de asistencia permanente en la obra. Se deben efectuar los controles previstos en la Tabla 1.4.3-2 para este grado de supervisión técnica independiente. (Véase la sección 1.2.1.2 del presente Reglamento NSR-10).

Literal 1.4.2.4 - GRADO MÍNIMO DE LA SUPERVISIÓN TÉCNICA INDEPENDIENTE - Como mínimo se debe emplear el grado de supervisión técnica independiente compatible con las características de la edificación indicadas en la Tabla 1.4.3-1. Para definir el grado de supervisión técnica independiente, deben tomarse en cuenta el área de la construcción, el material que se emplee en el sistema estructural de resistencia sísmica, tal como la define el Reglamento, y el Grupo de Uso al que pertenezca la edificación, de acuerdo con lo indicado en A.2.5 del presente Reglamento.”

Tabla 3 Grado de Supervisión Técnica Independiente requerida

Material estructural	Área construida	Control de calidad realizado por el constructor	B Supervisor Técnico Itinerante	A Supervisión técnica continua
Concreto estructural, estructura metálica y de madera	menos de 2000 m ²	Grupos de Uso I y II	Grupos de uso III y IV	
	entre 2000 ms y 6000 m ²		Grupos de Uso I y II	Grupos de uso III y IV
	más de 6000 m ²			

Fuente: Tomada de tabla 1.1-3-1 del Decreto 945 de 2017-. Literal 1.4.2.4

Literal 1.2.2.2 - SUSCRIPCIÓN POR PARTE DEL SUPERVISOR TÉCNICO INDEPENDIENTE DE LOS PLANOS FINALES DE CIMENTACION Y ESTRUCTURA DE LA OBRA (PLANOS RECORD) - Con anterioridad a la expedición del Certificado Técnico de Ocupación, el Supervisor Técnico Independiente debe suscribir los planos finales de cimentación y estructura de la obra (planos récord), (véase su definición en A.13.1), actualizados por el constructor responsable, en los cuales se registra la cimentación y estructura de la edificación tal como quedó construida definitivamente y que incorporan todas las modificaciones que se realizaron en el desarrollo de la obra. Incluyen el estudio geotécnico actualizado cuando hubo variaciones en la cimentación y los planos estructurales de la edificación. El Supervisor Técnico Independiente debe suscribir, antes de emitir el Certificado Técnico de Ocupación, los planos finales de cimentación y estructura de la obra (Planos récord) como constancia de que autorizó las modificaciones realizadas y se abstendrá de hacerlo en los casos en los cuales las modificaciones no hayan sido

aprobadas por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, como una modificación a la licencia de construcción original.

Ley 1952 de 2019

“Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

ARTÍCULO 38. *Deberes. Son deberes de todo servidor público. . .” (..)”.*

“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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”.

Resolución Nro. 860001-0-19-0017 de 17 abril de 2019-Por la cual se expide una Licencia de Construcción.

*Descripción: Construcción de le Megacolegio Mocoa Ciudadela Los Sauces I Y II
Solicitante: FIDUPREVISORA - MEGA COLEGIO MUNICIPIO DE MOCOA LE LOS SAUCES
..”(..)”..*

“ARTÍCULO 5. OBLIGACIONES DEL SOLICITANTE O TITULAR DE LA LICENCIA...” (..)”.

D. Dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en las normas de construcción sismos resistentes vigentes. Realizar los controles de calidad para los diferentes materiales estructurales y elementos no estructurales (Estructuras menores a 3.000 M2) y someterse a una supervisión técnica en los términos que señala la NSR 10 (Estructuras mayores a 3,000 M2).

Contrato de Interventoría Nro. 9677-PPAL001-228-2018.

*..”(..)”..
“Cláusula 2. OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR.
..”(....)”.*

C. OBLIGACIONES TÉCNICAS Y AMBIENTALES:

*1. Realizar la revisión y aprobación de los estudios y diseños realizados por el contratista previo al inicio de los trabajos, de manera oportuna y dentro del plazo pactado para tal fin.
2. Verificar, validar y aprobar cada uno de los volúmenes técnicos de estudios y diseños desarrollados por el Contratista conforme a lo establecido en el proceso de selección, de manera oportuna, dentro del plazo establecido y previo al inicio de las actividades constructivas.*

3. Verificar la existencia de planos, diseños, licencias, autorizaciones, estudios, cálculos, especificaciones y demás consideraciones técnicas que estime necesarias en la ejecución del objeto pactado.
4. Solicitar oportunamente al Contratista la entrega de los análisis de precios unitarios de las actividades estipuladas en los pliegos de condiciones.
5. Verificar y aprobar la localización de los trabajos y de sus condiciones técnicas para iniciar y desarrollar el objeto del contrato.
6. Verificar, supervisar y controlar el estricto cumplimiento en la ejecución de las Obras en cuanto a los materiales especificados, los procedimientos constructivos y demás inherentes a la ejecución del contrato de obra, a lo establecido en las normas de construcción vigentes, las especificaciones especiales propias de la obra y anexos técnicos del proyecto, y a la normatividad aplicable a la obra que esté vigente.
7. Verificar, supervisar y controlar las labores de replanteo de la obra, laboratorios y elaboración de planos de obra construida, se regirá por la especificación y normatividad vigente
8. Verificar, supervisar y controlar los suministros que realice el contratista, deberá velar por su calidad, oportuna disposición en la obra y por el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas correspondientes. Si por alguna causa los materiales no cumplen con los requisitos de calidad exigidos, la INTERVENTORIA exigirá su retiro y/o demolición. Igualmente deberá solicitar de manera oportuna la certificación o acreditación de la calidad de los materiales al Contratista de obra.
9. Verificar, supervisar y controlar la calidad de los materiales de construcción que requiera la obra y los procesos constructivos utilizados de acuerdo con las Normas y Especificaciones Técnicas de construcción vigentes. Igualmente deberá comprobar de manera oportuna los resultados de los ensayos con muestras tomadas por la interventoría, para lo cual deberá anexar los soportes correspondientes en los informes mensuales de interventoría
10. La INTERVENTORÍA verificará que el CONTRATISTA cumpla con el objeto de su contrato y certificará que las obras cumplen con la calidad y cantidad contratadas y deberá dejar constancia escrita de ello en los documentos establecidos para tal fin.
11. Verificar, exigir y controlar permanentemente que el Contratista cuente con los recursos necesarios y suficientes para adelantar la ejecución de los estudios diseños y obras incumplimiento de los requerimientos exigidos por la Entidad.
12. Medir, verificar, controlar y aprobar de manera oportuna y permanente los ítems y las cantidades establecidas en el contrato, y presentar un informe a la entidad contratante, sobre los aspectos que repercutan en el normal desarrollo del proyecto y que puedan implicar modificaciones al mismo. Las cantidades de obra que sean objeto de pago son responsabilidad exclusiva del contratista y la interventoría, para lo cual deberán adjuntar entre otros las memorias de cálculo debidamente conciliadas entre las partes.
13. Verificar de manera oportuna que el Contratista cumpla las normas y especificaciones técnicas establecidas para el desarrollo del contrato. En caso de identificación de cambios en las especificaciones, deberá estudiar y evaluar e informar a la entidad contratante sobre estos aspectos
14. Verificar de manera oportuna los permisos, resoluciones y demás requisitos indispensables para el desarrollo normal del contrato.
15. Velar por el cumplimiento por parte del Contratista de la normatividad ambiental aplicable.

16. *Controlar e inspeccionar permanentemente la calidad de los trabajos, equipos, materiales, bienes, insumos y productos. Para lo anterior, el Interventor exigirá al Contratista efectuar los ensayos de laboratorio o pruebas necesarias para el control de calidad de estos, así como realizará los ensayos a su costo las pruebas y laboratorios requeridos para verificar y aprobar que el Contratista esté cumpliendo con las normas y especificaciones técnicas establecidas para el contrato. En caso de que estas pruebas o ensayos no cumplan con lo estipulado, el Interventor deberá dejar registro de la implementación y verificación de las acciones correctivas pertinentes.*

17. *Velar por el cumplimiento del cronograma y flujo de inversión del contrato, efectuando controles periódicos de las actividades programadas, así mismo recomendar los ajustes a los que haya lugar. En caso de incumplimiento, el Interventor deberá informar oportunamente a la entidad contratante y sugerir si es el caso la aplicación de los procedimientos sancionatorios establecidos en el contrato.*

18. *Entregar de manera oportuna la totalidad de los informes requeridos a la supervisión de la UNGRD*

19. *Llevar un registro fotográfico y/o fílmico de la obra, Antes, Durante y Después de la ejecución de los trabajos, con el registro de fecha respectivo.*

20. *Identificar y aprobar de manera oportuna las actividades no previstas, verificando con anterioridad los análisis de precios unitarios contractuales y las especificaciones técnicas, a fin de establecer si procede la inclusión de la actividad no prevista. En caso de ser necesaria su inclusión, deberá informar por escrito a la Entidad contratante y atender el procedimiento establecido*

21. *Para efectos de aprobación de actividades no previstas, el interventor deberá verificar el listado del valor de los insumos y demás componentes del análisis de precios unitarios que hacen parte de la oferta económica del contrato, a fin de garantizar que el valor de dichos componentes corresponde a los de la propuesta. En caso de encontrarse discrepancia en estos valores, procederá a realizar las correcciones pertinentes.*

22. *Remitir a la Entidad contratante dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores al recibo, su concepto (que debe contener una manifestación de que se revisaron los Apuse contractuales, evidenciando que efectivamente la actividad no está incluida en el contrato, y justificación técnica de la necesidad de cada una de ellas), anexando debidamente diligenciados los formatos y soportes requeridos para tal fin.*

23. *Abrir, llevar y tener la custodia del libro o bitácora para registrar diariamente en él, las novedades, órdenes e instrucciones impartidas durante el plazo del contrato, garantizando su permanencia en la obra.* 24. *Llevar a cabo las demás actividades conducentes al desarrollo del objeto contractual, conforme con los requerimientos técnicos pertinentes, certificando el cumplimiento técnico del contrato en sus diferentes etapas de ejecución. “*

En el marco de las declaratorias de situación de calamidad pública Municipal de Mocoa y del Departamento del Putumayo, según los Decretos números 0056 del 01 de abril de 2017 y 0068 de 2017, respectivamente, y la implementación de acciones del Plan de Acción Específico “PAE”, el Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio número 2017-EE-128247 del 31 de julio de 2017, remitió a consideración del despacho de la Secretaria General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres “UNGRD”, la proyección de costos para la ejecución de proyecto cuyo objeto fue “CONSTRUCCIÓN DE 1 COLEGIO DE 24 AULAS SAUCES II”.

En consecuencia de lo anterior, fue celebrado convenio interadministrativo Nro. 9677-PPAL001-512-2017, celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - representado por Fiduprevisora S.A, y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), cuyo objeto es: "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-FNGRD y el Ministerio de Educación Nacional-MEN, para adelantar los estudios, diseños, construcción y dotación de la infraestructura educativa de carácter oficial en el marco de las declaratorias de situación de Calamidad Pública antes citadas.

Del acápite anterior, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con patrimonio autónomo de creación legal, NIT. 900.978.34 XX, el cual actúa a través de Fiduciaria la Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora, celebró contrato Nro. 9677-PPAL001-225-2018 de fecha 25 abril de 2018, cuyo objeto fue "Elaboración de Estudios, Diseños Detallados, Construcción y Dotación de una nueva Institución Educativa de Carácter Oficial, en el Municipio de Mocoa-Departamento de Putumayo", por \$8.500.000.000 y cuyo contratista fue el Consorcio Mocoa con Nit 90.166.26 XX. El contrato de obra cuenta con fecha de inicio 13 noviembre de 2018, al momento de la práctica de inspección se encuentra en estado de ejecución con fecha prevista de entrega final para el día 7 noviembre de 2022.

De la misma manera el FNGRD, celebra contrato de interventoría número 9677-PPAL001-228-2018, por \$594.930.980 cuyo objeto es: "Interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y social para la elaboración de estudios, diseños detallados, construcción y dotación de una nueva Institución Educativa de carácter oficial, en el municipio de Mocoa Departamento de Putumayo".

Dada la normativa urbanística vigente en Colombia, y según ejecución del proyecto para construcción de la Institución Educativa " Colegio Ciudad Mocoa " objeto del contrato de obra en comento, la autoridad urbanística municipal de Mocoa, a través del despacho de la Dirección técnica adscrita a la Unidad de Planeación, Gestión y Evaluación Municipal de Mocoa Putumayo, concedió licencia de construcción mediante resolución número Nro. 86001-049.0017 de 17/04/2019, aprobando un área de construcción por 5698,27 m²; y cuyo solicitante fue FIDIPREVISORA SA., Vocera y Administradora del Patrimonio Autónomo del FONDO NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES – FNGRD.

En la citada licencia de construcción número Nro. 86001-049.0017 de 17/04/2019, se estableció en el literal d), del artículo 5°," (...)." D). *Dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en las normas de construcción sismos resistentes vigentes. Realizar los controles de calidad para los diferentes materiales estructurales y elementos no estructurales (Estructuras menores a 3.000 M2) y someterse a una supervisión técnica en los términos que señala la NSR 10 (Estructuras mayores a 3,000 M2).*" (Sic. Subrayado fuera de texto).

Es de tener en cuenta que la incursión legal de la supervisión técnica independiente es de obligatorio cumplimiento en virtud de la expedición del Decreto 945 sancionado el 5 de junio de 2017, que modificó parcialmente el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes NSR – 2010, el cual rige a partir del 1 de julio de 2017, por medio de la cual se actualizan los procedimientos para fijar el alcance de las labores como los supervisores técnicos independientes.

Nótese que, la autoridad urbanística municipal de Mocoa consideró necesario dar cumplimiento al ejercicio de la supervisión técnica en términos del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, que fue modificado por la Ley 1796 de 2016, y Decreto 945 de 2017; normas que se encontraban vigentes a la fecha de adjudicación del contrato de obra con antelación a la suscripción de los contratos: Obra Nro. 9677-PPAL001-225-2018 (Elaboración de Estudios, Diseños Detallados, Construcción y Dotación de una nueva Institución Educativa de Carácter Oficial, En el Municipio de Mocoa-Departamento de Putumayo) e interventoría Nro. 9677-PPAL001-228-2018 (Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera, Ambiental y Social para la Elaboración de Estudios, Diseños Detallados, Construcción y Dotación de una Nueva Institución Educativa de Carácter Oficial, en el Municipio de Mocoa -Departamento de Putumayo.), y a la expedición de la licencia de construcción, la cual data del 17 abril de 2019.

De lo antes manifestado la Contraloría General de la República, encontró que no solo se consideró por parte de la autoridad urbanística municipal de Mocoa, dar cumplimiento de la supervisión técnica independiente, sino que es de obligatorio cumplimiento dado que al sobrepasar los dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida de la obra, independientemente de su uso, esta debió someterse a una supervisión técnica independiente de construcción, de acuerdo con lo establecido en artículo 4° Ley 1796 de 2016.

En las condiciones descritas anteriormente la Contraloría pudo comprobar que el área de construcción aprobada en la licencia de construcción fue de 5698,27 m²; que sobrepasa los 2000 m², y que además la edificación construida pertenece al grupo de uso III de acuerdo a la clasificación según el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistente NSR-10, condición bajo la cual es obligatorio ejecutar la mencionada labor de supervisión independiente continua, tal y como lo establece el anexo técnico del Decreto 945 de 2017 .

De otra parte, según la comparación del alcance de las obligaciones de la interventoría contenidas en la cláusula segunda del contrato de interventoría 9677-PPAL001-228-2018, y las funciones de la supervisión técnica independiente antes señaladas, ésta no dispuso de manera independiente el personal calificado dedicado, tal y como lo exige las normas citadas anteriormente (Ley 1796 de 2016, Decreto 945 de 2017), donde la supervisión técnica independiente se debe ejecutar de manera continua en la etapa de construcción teniendo como punto de partida la

expedición de la licencia de construcción, el acta de inicio y finaliza con la expedición del certificado técnico de ocupación, tal como lo estipula el literal 1.4.3.8- Certificación Técnica de Ocupación, del anexo técnico del Decreto 945 de 2017 .

Es importante mencionar que, durante la visita ejecutada por parte de la CGR, durante los días del 20 al 23 de septiembre de 2022, no se encontraba el personal que se refiere la norma señalada de la supervisión técnica independiente, tal como lo señala el Literal 1.2.2.2 - SUSCRIPCIÓN POR PARTE DEL SUPERVISOR TÉCNICO INDEPENDIENTE DE LOS PLANOS FINALES DE CIMENTACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA OBRA (PLANOS RECORD) del Decreto 945 de 2017.

Esta situación se debe a una deficiente planeación al no advertir sobre el cumplimiento de la obligación de efectuar la supervisión técnica independiente de construcción, según los requisitos y obligaciones contenidas en las normas técnicas de construcción ya reseñadas.

Del mismo modo, por un desconocimiento de la normatividad aplicable a la supervisión técnica independiente de construcción, de acuerdo con el alcance y obligaciones emanadas del Artículo 4° de la Ley 1796 de 2016, la cual modificó el artículo 18 de la Ley 400 de 1997 y al Decreto 945 de 2017.

El no cumplimiento de los requisitos técnicos de construcción, conduce a ejecutar obras que no se encuentran cumpliendo con las obligaciones del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, dado que al no ejecutarse la supervisión técnica independiente, habría inconvenientes de que éste pueda firmar los planos finales de cimentación y estructura de la obra (Planos récord) como constancia de que autorizó las modificaciones realizadas, pudiendo abstenerse en caso de que las modificaciones no hayan sido aprobadas por el curador urbano o la autoridad municipal competente, como una modificación a la licencia de construcción original.

De modo que en las actuales circunstancias se pone en riesgo el cumplimiento de los fines esenciales del estado y el bienestar de la comunidad estudiantil ante la ocurrencia de cualquier evento externo natural o de un sismo fuerte, contraviniendo la filosofía y el espíritu de las Leyes 1796 de 2016, Ley 400 de 1997, y Decreto 945 de 2017, por el cual se modifica parcialmente el Reglamento Colombiano Sismo Resistente NSR -10, cuya filosofía es velar por la seguridad y de proteger la vida humana.

Adicional a lo anterior, en vista de que no se ejecutó el ejercicio propio de la supervisión técnica independiente de construcción bajo las condiciones normativas establecidas, se puede tener inconvenientes para expedir el certificado de ocupación, que lo emite el Supervisor Técnico Independiente, documento que es necesario para aportarse en el proceso de transferencia de la propiedad del

inmueble construido, dado que es requisito indispensable para protocolizar la escritura de transferencia de la propiedad ante Notario Público y para el trámite ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, tal y como lo establece el artículo 10 de la Ley 1796 del 13 julio de 2016 .

Por lo anteriormente expuesto se establece una presunta incidencia disciplinaria, en concordancia con lo establecido en: Constitución Política de Colombia, Artículo 209.; Ley 489 de 1998-Artículo 3: Principios de La Función Administrativa; Ley 80 de 1993 -Artículo 3o. de los fines de la contratación estatal.; Ley 400 de 1997 -NSR -10 -Artículo 2º; Ley 1796 de 2016- Artículo 1º, Objeto.; Decreto 945 de 2017 -Artículo 10; Ley 1952 de 2019 -ARTÍCULO 38; Resolución Nro. 860001-0-19-0017 de 17 abril de 2019-Por la cual se expide una Licencia de Construcción; Contrato de Interventoría Nro. 9677-PPAL001-228-2018-Clausula 2. Obligaciones del Interventor.

Respuesta de la Entidad.

Teniendo en cuenta la afirmación realizada por la Contraloría en la cual expone lo siguiente:

“(...) la Entidad ejecutora de los recursos no tuvo en cuenta en la confección de los estudios previos, ni en los anexos técnicos del contrato de interventoría, la vinculación del Supervisor Técnico Independiente, ocasionando que la obra no cumpla con los requisitos técnicos y legales, toda vez que posiblemente no se pueda obtener: El certificado técnico de ocupación, ni la protocolización de la escritura pública y su registro, con la consecuencia de posibles sanciones y multas por parte de la autoridad municipal urbanística (...)”

Al respecto, nos permitimos manifestar que, en la cláusula segunda del Contrato de interventoría No. 9677-PPAL001-228-2018, se estableció expresamente la obligación a cargo del interventor de: “A.5. Disponer del personal necesario y suficiente para el seguimiento de las actividades de obra conforme a la programación que presente el contratista y que apruebe la interventoría, en concordancia con lo solicitado en el pliego de condiciones, estudios previos y conforme la propuesta presentada por el interventor.”

Así mismo, se estableció la obligación a cargo del interventor de: “B.9. Revisar y estudiar los documentos e información que dieron origen al contrato objeto de interventoría, con el propósito de establecer criterios claros y precisos sobre el alcance del contrato, que le permitan adelantar con efectividad las labores encomendadas.” A continuación, se evidencia la exigencia del cumplimiento de la normativa vigente y aplicable para este proyecto en los documentos citados que hacen parte integral del contrato, se cita el ANEXO TÉCNICO DEL PROYECTO en el que se contempló lo siguiente:

“(...) En el desarrollo del contrato se deben cumplir las Especificaciones Técnicas aplicables al proceso de selección y las que resulten de los estudios y diseños contratados, así como la Norma Sismo resistente 2010 NSR-10 (...)”

De igual manera, en el mismo anexo técnico se establece lo siguiente:

“(…) Se tomarán como guía y referente para la ejecución de la interventoría, los siguientes documentos:

- “Colegio 10, lineamientos y recomendaciones para el diseño arquitectónico del colegio de jornada única.” y “Manual de Dotaciones” del Ministerio de Educación Nacional (MEN).
- NTC 4594 - planeamiento y diseño físico-espacial de nuevas instalaciones escolares
- Reglamento Colombiano de Normas Sismo Resistentes - NSR-10. (subrayado fuera del texto)
- Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE y RETILAP.
- Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, Resolución 1096 de 2000 –RAS 2000 Ley 361 de 1997.
- Ley 776 de 2002 - Sistema General de Riesgos Profesionales.
- Resolución 1409 de 2012 – Trabajo en Alturas.
- Ley 361 de 1997 – Accesibilidad.
- NTC 4201 - Bordillos, Pasamanos, Agarraderas.
- NTC 5017 – Servicios Sanitarios.
- NTC 4960 – Puertas.
- NTC 4140 - Pasillos, Corredores.
- De igual forma, los formatos y modelos de la UNGRD
- Ley 1488 de 2011 “Por medio de la cual se crea el empleo de emergencia para los damnificados y afectados en zonas declaradas en emergencia económica, social y ecológica o en situación de desastre o calamidad pública”.
- Resolución 277 de 2015 “Reglamento Técnico aplicable a alambre de acero liso, grafiado y mallas electrosoldadas, para refuerzo de concreto que se fabriquen, importen ó comercialicen en Colombia”.
- En su defecto con las normas ASTM (American Society for Testing and materiales) cuando no exista norma NTC para algunos materiales.
- Resolución 1937 de 1994 y manual sobre dispositivos para el control del tránsito en calles y carreteras del Ministerio de Obras Públicas y Transporte
- Resolución 541 de diciembre 14 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente
- Decreto ley 1295 de 1994.
- Ley 100 de 1993 y las especificaciones 101, 201 asociadas a esta norma.
- Otras que sean aplicables y/o que determine la UNGRD y/o el Consultor y/o interventor. (subrayado fuera del texto)

En concordancia con lo anterior, me permito relacionar concepto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el cual se establece lo siguiente: “En conclusión, el ejercicio de la “Supervisión Técnica Independiente” está reglamentado por la Ley 400 de 1997 y el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes NSR-10, y sus características, responsabilidades y alcance son diferentes a las de una Interventoría. Ahora bien, como lo establece la definición de “Supervisión Técnica Independiente”, una misma persona jurídica puede realizar simultáneamente las labores de Interventoría y la “Supervisión Técnica Independiente”, en cuyo caso el interventor y el supervisor técnico independiente deben ser personas naturales diferentes con el fin de no incurrir en una, o más, de las causales de incompatibilidad previstas en el artículo 14 de la Ley 1796 de 2016.”¹

Conforme a lo anterior, Servicios de Ingeniería y Arquitectura Construcciones Ingeval S.A.S. en ejercicio de su rol como interventor integral de la obra, suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales independientes con el señor ... identificado con cédula de ciudadanía xxxx, el cual fue allegado a esta Unidad Administrativa como insumo anexo a la Comunicación No. C-I-30- OFI- N° 145.

Así mismo, en el oficio 2022EE0181193 con asunto: “AC-MEGACOLEGIO-11 Comunicación de observaciones “Megacolegio Ciudad Mocoa” se establece lo siguiente:

“(...) Adicional a lo anterior, en vista de que no se ejecutó el ejercicio propio de la supervisión técnica independiente de construcción bajo las condiciones normativas establecidas, se puede tener inconvenientes para expedir el certificado de ocupación, que lo emite el Supervisor Técnico Independiente, documento que es necesario para aportarse en el proceso de transferencia de la propiedad del inmueble construido, dado que es requisito indispensable para protocolizar la escritura de transferencia de la propiedad ante Notario Público y para el trámite ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, tal y como lo establece el artículo 10 de la Ley 1796 del 13 julio de 2016 .

(...)”

Al respecto se relaciona la comunicación realizada por el supervisor técnico independiente, en oficio del 24 de octubre del 2022 con asunto: AC-MEGACOLEGIO-11 Atención a observaciones “Megacolegio – Ciudad Mocoa”, así:

“(...) Por tanto es mi deber que una vez terminado el proyecto se expedirá el certificado de ocupación, emitido como Supervisor Técnico Independiente, documento necesario para aportarse en el proceso de transferencia de la propiedad del inmueble construido, dado como requisito indispensable para protocolizar la escritura de transferencia de la propiedad ante Notario Público y para el trámite ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, tal y como lo establece el artículo 10 de la Ley 1796 del 13 julio de 2016 .

(...)

A fin de dar cumplimiento a lo anterior damos a conocer que se cuenta con el Profesional Técnico independiente como lo se da a conocer mediante el pronunciamiento de su parte en oficio del 24 de octubre del 2022 con asunto: AC-MEGACOLEGIO-11 Atención a observaciones “Megacolegio – Ciudad Mocoa”, y contrastado lo anterior mediante interventoría en oficio C-I-30- OFI N° 140 del 12 de agosto de 2022 con asunto: REVISIÓN DE DISEÑOS Y SUPERVISIÓN TECNICA DE LAS EDIFICACIONES, oficio del 11 de agosto de 2022 con asunto: Profesional Supervisor Técnico Independiente, y documentos profesionales del supervisor técnico Independiente.

Teniendo claro que el colegio supera los 2.000 m2, 5698,27 m2 aprobados en licencia de construcción y que la edificación construida pertenece al grupo de uso III de acuerdo a la clasificación según el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistente NSR-10, y lo emanado en el decreto 945 de 2017 condición bajo la cual es obligatorio la labor de supervisión independiente, la interventoría subcontrató los servicios de Supervisor Técnico Independiente, al ingeniero ..., mediante la modalidad de Prestación de Servicios, quien es el encargado del cumplimiento de la NSR-10, decreto 945 de 2017. y quien dentro de sus funciones tiene el trámite del certificado de ocupación de la infraestructura educativa, labor que será de estricto cumplimiento una vez sea terminada la obra y levantados y oficializados los planos récord estructurales para liquidación del contrato.”

Análisis de Respuesta

La entidad centra su respuesta en mencionar que la obligación de supervisor técnico independiente se estableció en la cláusula segunda del Contrato de interventoría Nro. 9677-PPAL001-228-2018, y para lo cual menciona algunas de estas como lo son la: *“A.5. Disponer del personal necesario y suficiente para el seguimiento de las actividades de obra conforme a la programación que presente el contratista”*; y: *“B.9. Revisar y estudiar los documentos e información que dieron origen al contrato objeto de interventoría, con el propósito de establecer criterios claros y precisos sobre el alcance del contrato, que le permitan adelantar con efectividad las labores encomendadas.”*

Adicional a lo anterior, indica la entidad que como parte del anexo técnico del proyecto, se contempló: *“En el desarrollo del contrato se deben cumplir las Especificaciones Técnicas aplicables al proceso de selección y las que resulten de los estudios y diseños contratados, así como la Norma Sismo resistente 2010 NSR-10”*, y que se tomaría como guía y referencia para la ejecución de la interventoría, entre ellos la del Reglamento Colombiano de Normas sismo Resistente – NSR-10, y otras que sean aplicables y/o que determine la UNGRD y/o el consultor y/o interventor.

Se destaca la manifestación de la entidad en la respuesta de la observación, en cuanto a la subcontratación por parte de la interventoría del supervisor técnico independiente mediante la modalidad de prestación de servicios, cuando previamente mediante oficio 2022EE0143380 del 23 agosto de 2022, la CGR solicitó la certificación de la mencionada contratación, de la cual a pesar de que se solicitó los anexos del contrato, la entidad no aportó documento alguno de las fases precontractual, contractual y poscontractual de la contratación señalada anteriormente.

Adicional a lo anterior, verificada la información anexa a la respuesta, se puede evidenciar que no se aportaron documentos que demuestren la realización de actividades y la correspondencia emitida por parte supervisor técnico independiente en cumplimiento de sus obligaciones desde el inicio de las obras, esto es desde la firma del citado contrato de prestación de servicios independiente, la cual cuenta con fecha de suscripción del 19 de junio de 2019.

Cabe mencionar también que la vinculación del supervisor técnico independiente, mediante contrato de prestación de servicios profesionales independiente, en su cláusula tercera: Valor y Forma de Pago, contempla entre ellas presentar cuenta de cobro, y de la misma manera en la cláusula Quinta: Obligaciones del contratista; en presentar la respectiva cuenta de cobro al contratante, sin mediar distinto a lo anterior, que se exija en el clausulado del contrato la presentación de informes y/o soportes que sustente el objeto del citado contrato de conformidad con el alcance

de esta labor prevista en la Ley 1796 de 2019 y Decreto 945 de 2017. Además de lo anterior, desde el punto de vista financiero de la propuesta del contrato de interventoría, tampoco se incluyó el personal o destinación de presupuesto por \$9.000.000 (Nueve millones de pesos moneda corriente), para la subcontratación del supervisor técnico independiente.

En cuanto a las disposiciones de las cláusulas del contrato de prestación de servicios profesionales independiente antes mencionado, se evidencia que éste no contempló una dedicación permanente, al manifestar que la dedicación “*No Aplica*”; condición que permite concluir que no se consideró una dedicación continua para la supervisión técnica independiente. Lo anterior también demostraría que, en esas condiciones del contrato en mención, no consideró que la supervisión técnica independiente pudiese cumplir un seguimiento permanente tal y como lo señala el *Literal 1.4.2.2 - GRADO A - SUPERVISIÓN TÉCNICA INDEPENDIENTE CONTINUA* y el *literal 1.2.4.6 - CONTROL DE EJECUCIÓN*, del decreto 945 de 2017.

De acuerdo con los descargos emitidos por parte de la entidad, no desvirtúa lo observado por la CGR, en razón a que no se evidencia soportes suficientes del ejercicio propio de la supervisión técnica independiente, aún inclusive del aporte del mencionado contrato de prestación de servicios profesionales independiente, dado que tampoco se incluyeron los soportes técnicos necesarios que demuestren el desarrollo de las actividades definidas en el marco de la Ley 1796 de 2016, las cuales entre ellas debieron formalizar las aprobaciones de: Programa de control de calidad de la cimentación, laboratorio, o laboratorios, que realicen los ensayos de control de calidad de los materiales de la estructura y la aprobación de los procedimientos constructivos de la estructura, que por ejemplo no se evidenciaron para el proceso constructivo de la estructura metálica del polideportivo.

Por lo tanto, se configura un hallazgo administrativo con presunta Incidencia disciplinaria.

3.2.6 Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
Evaluar los mecanismos implementados para el seguimiento y control de los recursos involucrados en este proyecto.

Se llevó a cabo la evaluación de los mecanismos implementados para el seguimiento y control de los recursos, de lo cual, no se determinaron hallazgos dentro de la Auditoría de Cumplimiento al Megacolegio Ciudad Mocoa. En el régimen jurídico aplicable al proceso de selección para el contrato del Megacolegio, es el régimen legal especial previsto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, y está

dirigido en atención a las medidas adoptadas en virtud de la Calamidad Pública declarada por parte del Municipio de Mocoa.

Con lo dispuesto en el acto de adjudicación expedido por la UNGRD, se señaló que en el ARTÍCULO TERCERO: *“El régimen de contratación que se aplicará para el proceso de Invitación Privada a Ofertar No. FNGRD-SDG-I-007-2017 será el contenido en el Artículo 66 de la ley 1523 de 2012”.*

En el artículo 66 se manifiesta que *“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”.*

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.

3.2.7 Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 7

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro.7
Atender las denuncias asignadas, insumos y las alertas enviadas por la DIARI, relacionadas con los objetos de control de esta auditoría.

Durante el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento, tanto en fase de planeación como de ejecución, no se recibieron denuncias, insumos ni alertas enviadas por la DIARI, relacionadas con los objetos de control de la auditoría.

4 ANEXOS

4.2 CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS

Nro.	Título	Connotación					Cuantía
		A	F	D	P	IP	
1	Hallazgo Nro. 1 – Estructuración, Planificación y Ejecución del Proyecto, para la “Elaboración de Estudios, Diseños Detallados, Construcción y Dotación de una Nueva Institución Educativa de Carácter Oficial, en el Municipio de Mocoa - Departamento de Putumayo. (Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria).	X		X			
2	Hallazgo Nro. 2 – Otrosí Nro. 4 suscrito el 29/12/2021, al contrato Nro. 9677-PPAL001-225-2018, para la “Elaboración de Estudios, Diseños Detallados, Construcción y Dotación de una Nueva Institución Educativa de Carácter Oficial, en el Municipio de Mocoa - Departamento de Putumayo. (Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria para Indagación Preliminar - IP).	X		X		X	Por Determinar
3	Hallazgo Nro. 03 Estructura metálica de la cubierta del polideportivo del Megacolegio Ciudad Mocoa (Administrativo Con presunta incidencia Disciplinaria).	X		X			
4	Hallazgo Nro. 04. Supervisión técnica independiente de la construcción – NSR-10 (Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria).	x		x			
Total Hallazgos		4	0	4	0	1	