

801117-

Contraloría General de la República :: SGD 16-02-2021 07:36
Al Contestar Cite Este No.: 2021EE0020568 Fol:1 Anex:0 FA:0
ORIGEN 801114-DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN, ANÁLISIS Y REACCIÓN INMEDIATA. / MARIA
FERNANDA RANGEL ESPARZA
DESTINO EDUARDO JOSE GONZALEZ ANGULO / UNGRD
ASUNTO COMUNICACIÓN INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN - AT 124
OBS

2021EE0020568



Doctor

EDUARDO JOSÉ GONZÁLEZ ANGULO

Director General

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD

Avenida Calle 26 No. 92-32 Edificio Gold 4 – Piso 2

eduardo.gonzalez@gestiondelriesgo.gov.co

contactenos@gestiondelriesgo.gov.co

notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co

Bogotá D.C.

Asunto: Comunicación Informe Actuación Especial de Fiscalización – AT 124

La Contraloría General de la República – CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, modificado con el Acto Legislativo 04 de 2019; Decreto 403 de 2020 y en la Resolución OGZ-0754 de 2020, realizó a través de la Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI, Actuación Especial de Fiscalización – AEF ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, respecto de la cual se comunica el informe resultado de nuestra actuación.

La entidad deberá elaborar un Plan de mejoramiento 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 de la actuación especial y que hacen parte de este informe; Plan que debe ser remitido a la Unidad de Reacción Inmediata de esta Dirección, al correo electrónico victor.guapacha@contraloria.gov.co, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Cordialmente,

pt.


MARÍA FERNANDA RANGEL ESPARZA

Directora

Dirección Información, Análisis y Reacción
Inmediata


VÍCTOR HUGO GUAPACHA MONTOYA

Jefe Unidad de Reacción Inmediata
Dirección Información, Análisis y
Reacción Inmediata

Revisó: Claudia Marcela Velásquez Vigoya, Coordinadora de Gestión
Proyectó: María Alejandra Cárdenas Hernández

TRD: 801117-410-01 Acciones de Reacción Inmediata 2021

**INFORME
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD)
CONTRATO DE OBRA No. 9677-PPAL001-867-2019
AT No. 124 DE 2020**

CGR – DIARI N° 000007

FECHA: FEBRERO 2020

INFORME
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO (UNGRD)

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vice contralor (E)

Julián Mauricio Ruíz Rodríguez

Directora de la Dirección de
Información, Análisis de Reacción
Inmediata - DIARI

María Fernanda Rangel Esparza

Jefe Unidad de Reacción Inmediata -URI

Víctor Hugo Guapacha Montoya

Coordinadora de Gestión

Claudia Marcela Velásquez Vigoya

Líder de Auditoría

Germán Salinas Beltrán

Equipo de Auditoría:

Pablo Ignacio Rodríguez Guerrero
Rodrigo Alberto Reyes Rodríguez
Johan Mariño Valbuena
Harwin Stiven Prieto Paladines
Luis Miguel Aicardy Cogollo

TABLA DE CONTENIDO

	Páginas
1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ANTECEDENTES Y HECHOS RELEVANTES	7
3. GENERALIDADES DEL CONTRATO	8
4. EVALUACIÓN PRECONTACTUAL-CONTRACTUAL	10
5. ANÁLISIS ECONÓMICO/FINANCIERO	13
6. ANALISIS TÉCNICO Y AMBIENTAL	15
7. OBSERVACIONES.	18
8. RESPUESTA DE LA ENTIDAD	20
9. ANALISIS DE LA RESPUESTA	24
10. HALLAZGOS	27
11. CONCLUSIÓN.	38
12. MATRIZ DE HALLAZGOS	39

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C.,

Doctor

EDUARDO JOSÉ GONZÁLEZ ANGULO

Director General

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

Avenida Calle 26 No. 92-32 Edificio Gold 4 - piso 2

Ciudad.

eduardo.gonzalez@gestiondelriesgo.gov.co

contactenos@gestiondelriesgo.gov.co

notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co

Cordial Saludo,

La Contraloría General de la República – CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, el Decreto 403 de 2020, la Resolución OGZ-0762-2020 de 2 de junio de 2020 y la Resolución OGZ-0754 del 17 de abril de 2020, realizó a través de la Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI, Actuación Especial de Fiscalización – AEF ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), respecto al siguiente objeto de control:

Tabla No. 1
Información objeto de control.

Ente	Contratista	Contrato	Objeto	Cuantía inicial
Unidad Nacional Para La Gestión Del Riesgo De Desastres (UNGRD)	M & M Empresarios	9677-PPAL001-867-2019 de 2019	"Construcción de obras para el control de inundaciones ocasionadas por el río fundación en el municipio de fundación, departamento de Magdalena".	\$8.878.250.506

Fuente: Unidad de Análisis de Información - DIARI.

Lo anterior con el fin de emitir un pronunciamiento o conclusión sobre las acciones realizadas por la entidad, respecto al uso de los recursos públicos en el mencionado contrato de obra y la posible afectación en su ejecución.

Los procedimientos de la actuación especial se dirigieron a la evaluación del contrato objeto de control con el fin de verificar el cabal cumplimiento del objeto contractual y de la necesidad que originó el citado instrumento legal.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada, correspondiendo a la Contraloría General de la República – CGR su análisis, consistente en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre la gestión, cumplimiento y resultados obtenidos respecto al contrato objeto de control fiscal.

La actuación especial incluyó el examen de las evidencias, los documentos que soportan el contrato auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales que fueron remitidos por la entidad y de la información tomada de las fuentes de información abiertas.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Auditorías – SICA de la Contraloría General de la República en desarrollo de la AT 124 de 2020 y en los archivos de la Unidad de Reacción Inmediata.

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

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), Doctor Eduardo José González Angulo, en su calidad de Representante Legal del ente sujeto de control. Las respuestas de la entidad fueron analizadas y en este informe se incluye el resultado de dicha evaluación.

Respecto a lo señalado en la alerta sobre el posible incumplimiento en el plazo del contrato, se determinó que la obra actualmente se encuentra en ejecución y que, a la fecha del presente informe, el tiempo estimado y las variaciones entre los porcentajes acumulados y programados, no representan condiciones desfavorables para el contrato.

Como resultado de esta actuación especial de fiscalización, se constituyeron dos (2) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria, relacionados con la interventoría del contrato y el instrumento ambiental.

La entidad deberá elaborar un Plan de Mejoramiento con acciones y metas de tipo preventivo y/o correctivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron

origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado de la actuación especial y que hacen parte de este informe. El Plan de Mejoramiento, deberá ser reportado a través del correo victor.guapacha@contraloria.gov.co, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Cordial saludo,



MT

MARIA FERNANDA RANGEL ESPARZA

Directora Dirección Información, Análisis y Reacción Inmediata - DIARI



VICTOR HUGO GUAPACHA MONTOYA

Jefe de Unidad de Reacción Inmediata – DIARI - URI

Revisó: Diana Margarita Beltrán Gómez – Despacho DIARI

Revisó: Claudia Marcela Velásquez Vigoya - Coordinadora de Gestión



Elaboró: Germán Salinas Beltrán, Pablo Ignacio Rodríguez Guerrero, Johan Mariño Valbuena, Harwin Stiven Prieto Paladines, Rodrigo Alberto Reyes Rodríguez, Luis Miguel Aicardy Cogollo.

2. ANTECEDENTES Y HECHOS RELEVANTES

La Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI a través de la Unidad de Análisis de la Información – UAI, presentó una alerta respecto al Contrato de Obra No. 9677-PPAL001-867-2019 de fecha 08 de noviembre de 2019, suscrito por la Fiduciaria La Previsora S.A. - FIDUPREVISORA como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cuyo ordenador del Gasto es la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, con el contratista de obra M&M Empresarios S.A.S., por posible incumplimiento en la fecha de finalización de la obra, situación que podría generar una presunta afectación del uso de los recursos públicos a cargo de dicha entidad.

Los principales hechos de la alerta se resumen así:

- Posible incumplimiento en la fecha de finalización del contrato, ya que, para la fecha del análisis realizado por la UAI, la obra ejecutada presentaba un avance del 34%, contra el tiempo transcurrido, equivalente al 82% del plazo del contrato. Por lo que se advirtió que el contrato no finalizaría en el término estipulado.
- Según el reporte de interventoría, el contratista manifiesta que los proveedores de material han disminuido su producción debido a la rigurosidad de los protocolos de prevención del COVID-19 que se ha asumido en la ciudad de Bogotá y en la mayoría del país. Esto sumado a las condiciones climáticas que se presentaron en el mes de agosto del año 2020.

De conformidad con la Resolución OGZ-0754 del 17 de abril de 2020, por medio de la cual se dispone que la Unidad de Reacción Inmediata podrá, adelantar directamente y previa asignación del Contralor General de la República actuaciones especiales de fiscalización, se determinó la realización de una AEF ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la cual fue aprobada por el señor Contralor e incluida en el PVCF 2020 conforme al aval del Comité Directivo, respecto del siguiente objeto de control:

Tabla No. 2
Información objeto de control.

Ente	Contratista	Contrato	Objeto	Cuantía inicial
Unidad Nacional Para La Gestión Del Riesgo De	M & M Empresarios S.A.S	9677-PPAL001-867-2019 de 2019	<i>"Construcción de obras para el control de inundaciones ocasionadas por el"</i>	\$8.878.250.506

Desastres (UNGRD)			rio fundación en el municipio de fundación, departamento de Magdalena".	
----------------------	--	--	---	--

Fuente: Unidad de Análisis de Información – DIARI

3. GENERALIDADES DEL CONTRATO

Contrato de obra: No. 9677-PPAL001-867-2019

Contratante: Fiduciaria La Previsora S.A. - FIDUPREVISORA como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Contratista: M&M empresarios S.A.S.

Objeto: "Construcción de Obras para el Control de Inundaciones Ocasionadas por el Río Fundación en el Municipio de Fundación, Departamento de Magdalena".

Valor inicial: \$8.878.250.506 IVA incluido.

Origen de los recursos: Presupuesto General de la Nación – Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP No. 19-0734/001 del 26 de junio de 2019.

Forma de pago: Hasta un 90% del valor del contrato mediante pagos parciales mensuales según avance de obras contratadas, previa presentación de las facturas y recibo a satisfacción por parte del interventor y visto bueno del supervisor del contrato.

El 10% restante se pagará una vez aprobados los documentos de liquidación del respectivo contrato previa certificación y autorización de la interventoría y visto bueno de la supervisión.

Plazo de ejecución: Diez (10) Meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio.

Acta de inicio: Seis (06) de febrero de 2020.

Supervisión: la supervisión del contrato está a cargo de la Subdirección General de Reducción del Riesgo de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD

Fecha de suscripción: noviembre 08 de 2019

Otrosí de Prórroga: suscrita el 2 de diciembre de 2020, con el cual se modificó la fecha de finalización del contrato, definiendo una prórroga de cuatro (4) meses, quedando como fecha de terminación de la obra el 06 de abril de 2021.

Estado del contrato: En ejecución.

Contrato de interventoría: No. 9677-PPAL001-933-2019

Conexo al contrato de obra, con recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la Fiduprevisora en calidad de vocero y administrador del patrimonio autónomo, se suscribió el contrato de interventoría No. 9677-PPAL001-933-2019 con el Consorcio Fundación Interventores, el cual cuenta con las siguientes características:

Objeto: *"Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera y Ambiental para la Construcción de Obras para el Control de Inundaciones Ocasionadas por el Rio Fundación en el Municipio de Fundación, Departamento de Magdalena".*

Valor: \$620.942.000 IVA incluido.

Origen de los recursos: Presupuesto Nacional de Funcionamiento-1A-FNGRD 9677001.

Forma de pago: Pagos mensuales de hasta 90% del contrato de acuerdo con el porcentaje mensual de avance de las actas parciales presentadas por el contratista de obra, en desarrollo de la ejecución del contrato objeto de su interventoría con el visto bueno del supervisor del contrato(.)(.). un último pago del hasta el 10% restante una vez aprobados la totalidad de los documentos necesarios para la liquidación.

Plazo de ejecución: 10 meses.

Acta de inicio: 06 de febrero de 2020.

Supervisión: la supervisión del contrato está a cargo de la Subdirección General de Reducción del Riesgo de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD

Fecha de suscripción: 26 de diciembre de 2019.

Otrosí de Prórroga: suscrita el 4 de diciembre de 2020, con el cual se modificó la fecha de finalización del contrato, definiendo una prórroga de cuatro (4) meses, quedando como fecha de terminación de la obra el 06 de abril de 2021.

Estado del contrato: En ejecución.

4. EVALUACIÓN PRECONTACTUAL-CONTRACTUAL

Teniendo en cuenta que el municipio de Fundación –Magdalena, como parte de las medidas establecidas en el acta 6 del 28 de mayo de 2019 emanada por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo en la cual se adoptó el plan de manejo específico de contingencias y actuando de conformidad con lo dispuesto en el Art. 57 de la Ley 1523 de 2012, declaró la situación de calamidad pública mediante el decreto 119 de la misma fecha y en cumplimiento de las estipulaciones de la política de gestión del riesgo de desastres, solicitó a la UNGRD la aprobación de recursos formulando proyecto ante la Subdirección de Reducción del Riesgo, que mediante su banco de proyectos viabilizó y aprobó la ejecución de las obras para la *“Construcción de la etapa final de las obras para el control de inundaciones y trampa de sedimentos en el municipio de Fundación, Departamento del Magdalena”* a través del FNGRD.

De acuerdo con la necesidad del proceso contractual objeto de estudio, correspondía ejecutar acciones para materializar el plan de acción y contingencia específico para la atención a la emergencia que afecta la jurisdicción territorial del municipio de Fundación, soportado en el acatamiento de los principios y lineamientos jurídicos establecidos en la Ley 1523 de 2012, es por ello que en materia contractual el presente proceso se vio revestido por las medidas especiales de contratación para régimen especial y excepcional previstas en el Art.66 Ibidem¹.

¹ **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.

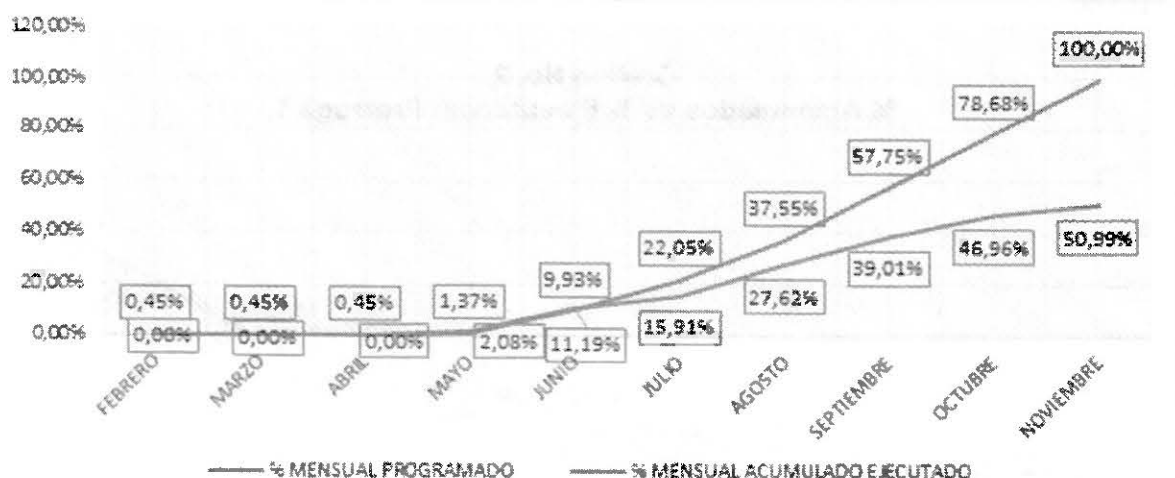
PARÁGRAFO. Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.”

De otro lado, con base en los estudios y documentos previos, pliego de condiciones definitivo, sus anexos técnicos, apéndice ambiental y propuesta del contratista, documentos que hacen parte integrante del contrato 9677-PPAL001-867-2019, y que definen la necesidad, objeto, alcance, presupuesto, características de la obra y actividades complementarias; se pudieron evidenciar debilidades en el ejercicio de control, monitoreo y seguimiento efectuados por el interventor, materializadas en la extemporaneidad en la entrega de los estudios y diseños, ampliación del término contractual y actividades de gestión ambiental, en contraposición de las estipulaciones del marco normativo que rige su ejercicio.

Aunado a lo señalado, la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI a través de la Unidad de Reacción Inmediata presentó alerta respecto al mencionado contrato de obra, por el posible incumplimiento en la fecha de finalización de la obra del contrato suscrito por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

Es con lo anterior que tomando como referencia la información suministrada por la UNGRD, el análisis realizado desde la Unidad de Información y luego de elevar ante el sujeto de control la solicitud de información No. 2020EE0153298, de fecha 02 de diciembre de 2020, a continuación, se describe el comportamiento de ejecución de la obra:

Gráfico No. 1.
% programado vs % ejecutado (Feb 2020 – Nov 2020)



Fuente: Informes de interventoría UNGRD
Elaborado por: URI – DIARI

El gráfico resume, el comportamiento de ejecución de obra desde febrero de 2020 hasta inicio de diciembre de 2020 y se evidencia que, de manera parcial, la obra no sería ejecutado en el plazo estipulado.

Con base en el argumento que antecede, la UNGRD, soporta el trámite de la prórroga No. 1, suscrita el 2 diciembre de 2020, a través de la cual otorga al contratista un plazo adicional de cuatro (4) meses, como se muestra a continuación:

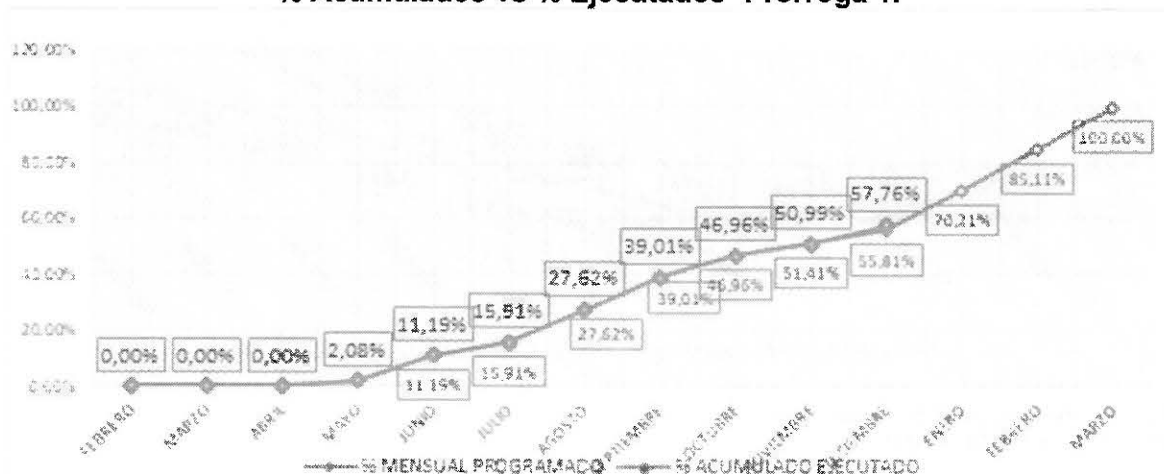
Tabla No. 3
Hechos que sustentan la necesidad de la prórroga N°1.

Hechos	Desde	Hasta	Días transcurridos
Crisis Sanitaria del COVID-19	23 de marzo de 2020	18 de mayo de 2020	56
Retrasos en la producción de geotextil por restricciones del COVID	18 de mayo de 2020	1 de agosto de 2020	40
Temporada de lluvias mes septiembre-octubre	07 de octubre de 2020	27 noviembre de 2020	24

Fuente: UNGRD – Contrato Obra 9677-PPAL001-867-2019 – solicitud de prórroga

Así las cosas, con la suscripción de la prórroga, se procedió al ajuste del plazo contractual pactando, como nueva fecha de finalización de obra, el día 6 de abril de 2021; por tanto, considerando el nuevo plazo de finalización, se habilitó una nueva proyección de ejecución contractual como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 2.
% Acumulados vs % Ejecutados- Prórroga 1.



Fuente: Informes de interventoría UNGRD
Elaborado por: URI – DIARI

Si bien la alerta hacía referencia a un posible incumplimiento de los tiempos de finalización de la obra, producto del anterior análisis, se puede concluir que, la obra actualmente se encuentra en ejecución y que el tiempo estimado y las variaciones entre los porcentajes acumulados y programados, no representan condiciones desfavorables para el contrato, por cuanto a la fecha del presente análisis y con corte a 30 de diciembre de 2020, se presenta un porcentaje ejecutado del 58% y programado por ejecutar del 42% hasta abril de 2021, como se expuso en el grafico No. 2.

En este estado de las cosas, de acuerdo con los informes de interventoría y considerando la revisión documental adelantada por la URI, se estableció que el contrato se encuentra en ejecución y que, considerando la prórroga reseñada, la reprogramación de obra proyectada al 6 de abril de 2021 con base en los rendimientos de obra ejecutados hasta el mes de diciembre de 2020 y el cronograma ajustado por dicha reprogramación, se estima la entrega de las obras en los tiempos señalados.

5. ANÁLISIS ECONÓMICO/FINANCIERO

La Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI en su labor de control y vigilancia a los recursos públicos empleados por las entidades, a través del seguimiento adelantado, verificó el componente económico y financiero de los contratos.

Inicialmente, se procedió a la revisión de la información allegada por la UNGRD, producto de la cual se determinó que los contratos se encuentran respaldados por el CDP No. 19-0734/001 del 26 de junio de 2019.

A su vez, se identificó la suscripción del contrato de fiducia para manejo del anticipo del contrato de obra correspondió al 20% del valor total del contrato, lo que equivale a \$1.775.650.101. A la fecha de la revisión efectuada por la Unidad de Reacción Inmediata - URI, se había amortizado el 47%, que equivale a \$833.898.821, en actas conforme se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 4
Manejo y amortización del anticipo.

Acta No.	Periodo	Valor amortizado en \$	% Acumulado
4	06/05/20 - 06/06/2020	36.966.385	2%
5	06/06/20 - 06/07/2020	161.807.281	9%
6	06/07/20 - 06/08/2020	83.672.725	5%

7	06/08/20 - 06/09/2020	208.044.439	12%
8	06/09/20 - 06/10/2020	202.266.995	11%
9	06/10/20 - 06/11/2020	141.140.996	8%
TOTAL		833.898.821	47%

Fuente: certificado de desembolsos emitido por la UNGRD.

Con referencia a los pagos realizados, a continuación, se relacionan, los efectuados por el contrato de obra:

Tabla No. 5
Pagos contrato de obra.

Acta No.	Periodo	Facturado en \$	Valor amortizado en \$	Desembolso real en \$
4	06/05/20 - 06/06/2020	184.831.926	36.966.385	147.865.541
5	06/06/20 - 06/07/2020	809.036.406	161.807.281	647.229.125
6	06/07/20 - 06/08/2020	418.363.624	83.672.725	334.690.899
7	06/08/20 - 06/09/2020	1.040.222.193	208.044.439	832.177.754
8	06/09/20 - 06/10/2020	1.011.334.976	202.266.995	809.067.981
9	06/10/20 - 06/11/2020	705.704.982	141.140.996	564.563.986
Total		4.169.494.107	833.898.821	3.335.595.285

Fuente: contrato de obra.

Así las cosas, realizada la validación de los saldos acumulados del contrato de obra, según las actas de corte de obra, se han pagado \$5.111.245.386 entre anticipos y actas de corte de obra, quedando aún por ejecutar \$3.767.005.184.

A su vez, en la siguiente tabla se muestran los pagos realizados al contrato de interventoría:

Tabla No. 6
Pagos contrato de interventoría.

Acta No.	Periodo	Pago en \$
4	06/05/20 - 06/06/2020	12.927.085
5	06/06/20 - 06/07/2020	56.567.816
6	06/07/20 - 06/08/2020	29.246.368
Total		98.741.269

Fuente: contrato de obra.

6. ANALISIS TÉCNICO Y AMBIENTAL

A continuación, se describen los principales aspectos técnicos del proyecto y la revisión que adelantó la URI.

6.1. Componente obra civil.

El objeto de estudio contempla la ejecución de una obra de control de inundaciones cuyo proyecto consiste en la construcción de 1630 m lineales de muro de contención sobre la margen izquierda del río Fundación en el municipio de Fundación Magdalena; este contrato se proyectó como la etapa final de las obras de prevención, mitigación y control del río Fundación y tienen como finalidad, proteger la integridad, la vida, los servicios públicos y los bienes de la comunidad riverense.

Entre las actividades más representativas a ejecutar en el proyecto, se encuentran:

- Localización, trazado y replanteo. (Topografía y batimetría)
- Excavación a máquina bajo agua.
- Suministros e instalación de geo contenedores rellenos con el material proveniente de la excavación, incluye geo manto control de erosión.
- Dique ataguía para desvío provisional.
- Relleno para geo contenedores con material proveniente de la excavación.
- Tubería de descarga de Ø= 30" y 36".
- Suministro e instalación de compuerta tipo charnela o chapaleta de Ø= 30", 36" y 40".
- Concreto de 4000 psi para muro cabezote de compuertas.
- Acero de refuerzo para cabezote.
- Enrocado de protección de 0.5m x 4m x 8m.
- Concreto de atraque para tubería de 2000 psi
- Revisión y ajuste de los estudios y diseños.

Con base en la revisión documental que realizó la URI con corte al mes de diciembre de 2020, se determinó que se han ejecutado las cantidades de obra descritas a continuación:

Tabla No. 7
Cantidades de obra ejecutadas.

Actividad	Unidad	Cantidad	Cantidad acumulada ejecutada	Porcentaje ejecutado
Localización, trazado y replanteo incluye topografía y batimetría.	m2	25000	25000	100%

Actividad	Unidad	Cantidad	Cantidad acumulada ejecutada	Porcentaje ejecutado
Suministros e instalación de geo contenedores relleno con el material proveniente de la excavación, incluye geo manto control de erosión le= 0,00 m, con lastre también incluye manto anti socavación.	UND	2593	1895	73%
Geotextil no tejido NT 2500.	m2	18505	12460	67%
Dique ataguía para desvío provisional de la corriente del agua del río Fundación.	m3	13125	13125,005	100 %
Relleno para geo contenedores con material proveniente de la excavación	m3	30078	21982	73%
Tubería de descarga de ø 36".	m	25	0	0%
Tubería de descarga de ø 30".	m	40	0	0%
Suministro e instalación de compuerta tipo charlena o chapaleta de 40".	UND	1,00	0	0%
Suministro e instalación de compuerta tipo charlena o chapaleta de 36".	UND	1,00	0	0%
Suministro e instalación de compuerta tipo charlena o chapaleta de 30".	UND	1,00	0	0%
Concreto de 4000 psi (para muro cabezote de compuerta).	m3	25,00	0	0%
Acero de refuerzo para cabezote.	kg	625,00	0	0%
Enrocado de protección de 0,5 m x 4 m x 8 m.	m3	25,00	0	0%
Concreto de atraque para tubería de 2000 psi.	m3	23,50	0	0%
Excavación a máquina bajo agua para adecuación del cauce (incluye repaleo, cargue, transporte y disposición hasta una distancia no mayor a 2 km).	m3	127691.99	0	0%

Elaboró: Equipo auditor - URI.

Fuente: Informe mensual interventoría corte a diciembre.

Inicialmente, el proyecto contemplaba la construcción de dos trampas de sedimento, sin embargo, durante la etapa de preconstrucción, con fundamento en el concepto técnico de los equipos ingenieriles tanto de obra como interventoría y sumado a la potencial afectación social, ya que, se estableció el riesgo de accidentes o pérdidas humanas, se decidió sustituirlas por un dragado general en la totalidad de la extensión de la obra.

El dragado se calculó para 226.490.30 m³, lo que generaría que el fondo del río pase de una cota promedio 40 m a 37.5 m, no obstante, considerando el presupuesto destinado para la construcción de las trampas, en el cual se tienen

contemplados 127.691.99m³, se concluye que, estos recursos son insuficientes para el dragado en su totalidad.

Es necesario mencionar que, con corte a diciembre de 2020, no se comprobó la existencia de adiciones o su trámite para completar lo restante. De otra parte, a partir de la revisión documental no fue posible establecer si se modificará el alcance y la cantidad de obra referente al dragado.

6.2. Componente ambiental.

La gestión ambiental del proyecto permite identificar los aspectos e impactos ambientales que afectan las áreas de influencia directa e indirecta de la obra, lo cual coadyuva a establecer programas y actividades que permiten prevenir, mitigar corregir o compensar, sus afectaciones.

Dadas las condiciones en que se realizaría el proyecto las afectaciones que éste generaría sobre una zona de influencia directa, la autoridad ambiental, CORPAMAG, determinó que para su desarrollo era necesario obtener el permiso de ocupación de cause, permiso que fue concedido con anterioridad al municipio de Fundación y a su vez, cedido a M&M Empresarios S.A.S. a través de la Resolución 771 del 11 de marzo de 2020.

Junto con este instrumento, fue elaborado un Plan de Manejo Ambiental que contiene los impactos a mitigar y las medidas de manejo, sin embargo, dentro de la documentación allegada no se evidenció la existencia del estudio ambiental que fundamente la formulación de dichas actividades ni de los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono.

Adicionalmente, al revisar el documento denominado "*Estudios y documentos Previos*" elaborado por la UNGRD con el propósito de detallar las actividades y obligaciones que debe cumplir el interventor para el desarrollo eficaz de su labor de control y seguimiento; se observa que, en el acápite 12 – Aspectos Ambientales –, se establecen los lineamientos base, sobre los cuales la interventoría realizará el ejercicio de control a la gestión ambiental y se especifica que se deben tomar como guía y referente los formatos que allí se alojan.

Uno de ellos, la "*Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura – Subsector vial vigente a la fecha de cierre*", considerado el instrumento ambiental aplicable para el desarrollo de las actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte, no aplicable a este proyecto, sin embargo, exigido como requerimiento al contratista de obra, el cual no se evidencia dentro la documentación puesta a disposición de este Órgano de Control, como se señalará más adelante.

7. OBSERVACIONES.

Observación No. 1. Interventoría al contrato 9677-PPAL001-867-2019 de 2020 (D).

Producto de la revisión documental que se realizó a los elementos suministrados por la UNGRD, se identificaron las siguientes debilidades en el ejercicio realizado por el contratista de interventoría:

- El acta de inicio del contrato se suscribió el 06 de febrero de 2020, momento en que comenzó el plazo con el que contaba el contratista para la etapa de pre construcción, es decir, para adelantar la revisión y/o ajustes de estudios y diseños, así como la revisión, ajuste y aprobación de los mismos por parte de la interventoría.

El contratista de obra finaliza la mencionada etapa y hace entrega de los estudios y diseños en versión final el 04 de mayo de 2020. Considerando lo señalado en el contrato de obra en cuanto a los plazos de entrega, se evidencia que el interventor permitió que el contratista de obra incurriera en retrasos sin que mediase una justificación o actuación que lo autorizara.

- Dentro de las actividades de obra contempladas, se encuentra el suministro e instalación de las compuertas tipo charnela o chapaleta, relacionadas en el presupuesto en el ítem cinco. En referencia al numeral 5.4. “*CONCRETO DE 4000 PSI (PARA MURO CABEZOTE DE COMPUERTA)*” el presupuesto inicial señala que se instalarían 25 m³, no obstante, una vez calculadas las cantidades, se identificó que, para las tres compuertas, el volumen requerido asciende a 6,14 m³, Es decir que, el presupuesto fue sobreestimado en \$17.162.600, sin que esto fuese advertido por la interventoría del contrato.
- El anticipo, correspondiente al 20% del contrato, se giró a M & M empresarios el 27 de marzo de 2020, no obstante, como menciona el clausulado, se debían cumplir una serie de requisitos para su desembolso. El consorcio interventor permitió que el contratista recibiera los dineros correspondientes al anticipo sin que se hubiese suscrito el acta de aprobación de estudios y diseños.
- Finalmente, debido a las características de la obra y al no ser necesaria la expedición de una Licencia Ambiental, de acuerdo con los estudios y documentos previos, el proyecto requería la formulación de un Plan de

Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA, sin que esto se haya advertido por el interventor, lo que demuestra desatención de las funciones contractuales, de control, monitoreo y seguimiento.

Las anteriores situaciones se presentaron a causa de debilidades en los ejercicios de control, monitoreo y seguimiento efectuados por el contratista de interventoría y a omisiones del marco normativo que rige su ejercicio. En consecuencia, se retrasó el inicio de la obra civil, se presentó una distorsión en el presupuesto definitivo y se omitieron los requisitos mínimos para la entrega de los dineros del anticipo.

La observación tiene una presunta incidencia disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados y en concordancia con lo previsto el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 en consonancia con las disposiciones de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Observación No. 2. Instrumento ambiental (D).

La empresa M & M Empresarios S.A.S., estructuró documento denominado “*Plan de Manejo Ambiental (PMA)*”, para el Proyecto que tiene como objeto:

“CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS PARA EL CONTROL DE INUNDACIONES OCASIONADAS POR EL RÍO FUNDACIÓN EN EL MUNICIPIO DE FUNDACIÓN, DEPARTAMENTO DE MAGDALENA.”

Esto con el fin de dar cumplimiento a las exigencias de carácter ambiental que requería la ejecución del proyecto; sin embargo, el mencionado instrumento no cumple con los lineamientos establecidos en el decreto 2041 de 2014, toda vez que, no cuenta con los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono que corresponden al proyecto.

Además, lo anterior por las características de la obra y al no exigirse la expedición de una Licencia Ambiental, de acuerdo con lo estipulado por los estudios y documentos previos que hacen parte integral del contrato, el proyecto requería la formulación de un Plan de Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA, situación que demuestra desatención de las funciones contractuales, de control, monitoreo y seguimiento del interventor y las del marco normativo que rige su ejercicio como sujeto de control, permitiendo ejecutar un proyecto cuyo componente ambiental se desarrolla sin las debidas garantías de carácter ambiental.

Las anteriores situaciones se presentan debido a la inobservancia de la normatividad, la omisión de lo establecido en los estudios previos y a debilidades en el ejercicio de supervisión e interventoría.

Situación que genera incertidumbre, inestabilidad y potenciales afectaciones en materia ecológica para la región, los servicios ecosistémicos de soporte, regulación, aprovisionamiento y culturales que estos ofrecen, posible desmedro en el capital natural, en términos de la pérdida de bienestar y de riqueza para la región.

La observación tiene una presunta incidencia disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados y en concordancia con lo previsto el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 en consonancia con las disposiciones de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

8. RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante comunicación electrónica del 09 de febrero de 2021, con número de radicado 2021EE1419, la UNGRD expone los argumentos con los que pretende desvirtuar las situaciones puestas en conocimiento por este ente de control, de la siguiente manera:

“Observación de la Contraloría General de la República:

PRIMERO: El acta de inicio del contrato se suscribió el 06 de febrero de 2020, momento en que comenzó el plazo con el que contaba el contratista para la etapa de pre construcción, es decir, para adelantar la revisión y/o ajustes de estudios y diseños, así como la revisión, ajuste y aprobación de los mismos por parte de la interventoría.

El contratista de obra finaliza la mencionada etapa y hace entrega de los estudios y diseños en versión final el 04 de mayo de 2020. Considerando lo señalado en el contrato de obra en cuanto a los plazos de entrega, se evidencia que el interventor permitió que el contratista de obra incurriera en retrasos sin que mediase una justificación o actuación que lo autorizara, conforme se muestra en la tabla.

Respuesta Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:

Actuación	Fecha.	Días trascurridos	Días de retraso
Firma de Acta de Inicio	06 de febrero de 2020.	0	-
Fecha de aprobación de estudios y diseños exigida en el contrato.	5 marzo de 2020.	30	-
Fecha de aprobación final de estudios y diseños por parte del contratista. después de la fecha contractual.	04 de mayo de 2020.	88	59

Es cierto, en concordancia con las cláusulas contractuales la Empresa M&M EMPRESARIOS S.A.S contaba con un plazo para la revisión y ajustes de diseños de UN (1) mes contados a partir de la suscripción del acta de inicio. Para lo cual debía concertar con la interventoría un cronograma de entregas parciales. El contratista entregaría al interventor los ajustes a los estudios y diseños dieciséis (16) días calendario antes del vencimiento del plazo, de los cuales el interventor tendría siete (7) días calendarios para pronunciarse al respecto, si se solicitaran correcciones el contratista tendría un plazo máximo de (7) días calendario para resolverlas y presentarlas al interventor.

Obligación contractual que fue acatada por el contratista y exigida por la interventoría como se relaciona en las siguientes tablas:

OFICIOS ENVIADO DE OBRA A INTERVENTORIA (anexo 1.1)

Fecha	Asunto
20/02/2020	Entrega preliminar de Estudios y Diseños del contrato en referencia (anexo 1.1)
05/03/2020	Entrega de Estudios y Diseños del contrato en referencia (anexo 1.2)
18/03/2020	Entrega de correcciones realizadas a Estudios y Diseños del contrato en referencia (anexo 1.3)
08/04/2020	Solicitud de prórroga para entrega de observaciones de estudios y Diseños del contrato en referencia (anexo 1.4)
30/04/2020	Entrega final de Estudios y Diseños del contrato en referencia (anexo 1.5)

OFICIOS ENVIADO DE INTERVENTORIA A OBRA (anexo 1.2)

Fecha	Asunto
10/03/2020	Revisión y/o ajustes de estudios y diseños. (anexo 1.6)
20/03/2020	Revisión y/o ajustes de estudios y diseños. Georreferenciación. Datos caudales máximos. (anexo 1.7)
07/04/2020	Envío de ajustes de estudios y diseños. (anexo 1.8)

SEGUNDO: Observación de la Contraloría General de la Republica:

Dentro de las actividades de obra contempladas, se encuentra el suministro instalación de las compuertas tipo charnela o chapaleta, relacionadas en el presupuesto en el ítem cinco. En referencia al numeral 5.4. "CONCRETO DE 4000 PSI (PARA MURO CABEZOTE DE COMPUERTA)" el presupuesto inicial señala que se instalarían 25 m3, no obstante, una vez calculadas las cantidades, se identificó que, para las tres compuertas, el volumen requerido La Guía de manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura – Subsector Vial-, (en adelante la Guía), es el referente técnico bajo la cual se realiza el manejo ambiental y social de los proyectos que no requieren de licencia ambiental según las normas vigentes, el cual se debe adoptar y adaptar para el desarrollo de las obras de la presente contratación (...) asciende a 6,14 m3, Es decir que, el presupuesto fue sobreestimado \$17.162.600, sin que esto fuese advertido por la interventoría del contrato.

Respuesta Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:

Es importante resaltar, estas actividades no han sido ejecutadas, sin embargo, en concordancia con el cronograma ajustado (Anexo 1.3) debido a la prórroga solicitada el treinta (30) de noviembre por parte del contratista M&M EMPRESARIOS S.A.S; se encuentra programado comité técnico con la interventoría y de ser necesario visita técnica al lugar de ejecución del proyecto para de esta forma determinar los ajustes correspondientes.

TERCERO: Observación Contraloría General de la Republica

El anticipo, correspondiente al 20% del contrato, se giró a M & M empresarios el 27 de marzo de 2020, no obstante, como menciona el clausulado, se debían cumplir una serie de requisitos para su desembolso. El consorcio interventor permitió que el contratista recibiera los dineros correspondientes al anticipo sin que hubiese suscrito acta de aprobación de estudios y diseños.

Respuesta Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:

Es significativo realizar las siguientes precisiones:

1. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo NO giro el veintisiete (27) de marzo del 2020, los dineros correspondientes al 20% del anticipo a la empresa M&M EMPRESARIOS S.A.S; para esta fecha el contratista, realizo los trámites pertinentes con la finalidad posteriormente de la obtención del anticipo.
2. El cuatro (4) de abril del año 2020, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, giró los dineros del anticipo a la fiducia constituida por el contratista como patrimonio autónomo e irrevocable.
3. Los dineros se autorizaron por parte de la interventoría para su desembolso SOLO hasta la suscripción del acta de aprobación de ajustes y diseños, cuatro (4) de mayo del 2020. (anexo 1.4)
4. Una vez autorizados por la interventoría, el contratista el ocho (8) de mayo del 2020 dispuso del 20% del anticipo de la obra. (anexo 1.5)

El párrafo primero de la cláusula decima primera, señala:

“Autorización desembolso anticipo. El interventor no podrá autorizar el desembolso del anticipo previa suscripción del acta de aprobación de ajustes a estudios y diseños”

Tal como lo indica su observación el cuatro (4) de mayo del año 2020, se aprobaron por parte de la interventoría los estudios y diseños de esta forma dio cumplimiento a su obligación contractual.

El proceder de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, se encontró ajustado, los dineros se giraron a fiducia constituida tal como se ha se señalado el 23 de abril del

año 2020; con ello no actuó dentro del marco de la ilegalidad, por el contrario, supervisó sigilosamente que el contratista contara con la aprobación de los estudios y diseños.

CUARTO: Observación Contraloría General de la Republica

Finalmente, debido a las características de la obra y al no ser necesaria la expedición de una Licencia Ambiental, de acuerdo con los estudios y documentos previos, el proyecto requería la formulación de un Plan de Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA, sin que esto se haya advertido por el interventor, lo que demuestra desatención de las funciones contractuales, de control, monitoreo y seguimiento

Respuesta Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:

El Plan de Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA, es requerido para obras que no requieren licencia ambiental, el instrumento fue creado por INVIAS, con la finalidad de una mejor calidad, supervisión y control en las etapas de ejecución y operación de proyectos viales, tales como el mejoramiento, rehabilitación y pavimentación y mantenimiento de vías; construcción, rehabilitación y mantenimiento de puentes o peatones.

El objeto contractual del contrato de obra 9677-PPAL001-867-2019 es "CONSTRUCCION DE LAS OBRAS PARA EL CONTROL DE INUNDACIONES OCASIONADAS POR EL RIO FUNDACION, EN EL MUNICIPIO DE FUNDACION, DEPARTAMENTO DE MAGDALENA" el contrato en ejecución no obedece a obras de tipo vial en el que indudablemente se debe aplicar la guía señalada.

Ahora bien, en tenor el Decreto 1076 de 2015 en su artículo 2.2.3.2.12.1 ibidem establece: "Ocupación: La construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización, que se otorgara en las condiciones que establezca la autoridad ambiental competente. Igualmente se requerirá permiso cuando se trate de la ocupación permanente o transitoria de playas"

La unidad en concordancia con las obligaciones contractuales adquiridas por el contratista, solicito se realizaran los trámites pertinentes ante la autoridad competente con finalidad de obtener permiso de intervención de cause.

Fue así como CORPAMAG (COORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL MAGDALENA) entidad delegada para tal fin, expidió la resolución 771 del once (11) de marzo del año 2020 (anexo 1.6), por medio el cual se autoriza la cesión total de derechos y obligaciones derivadas del permiso de ocupación de cauce del río Fundación en su parte resolutive señala:

artículo segundo ibidem: La empresa M&M EPRESARIOS S.A.S identificado con NIT 900.471.426-9, a través de la cesión autorizada en la presente providencia. Deberá dar cumplimiento a cada una de las obligaciones estipuladas en la Resolución No 2349 del 16 de agosto de 2017. Cualquier incumplimiento que se deriven de las misma. Sera responsabilidad administrativa de la empresa.

Por su parte la Resolución 2349 del 16 de agosto de 2017 (anexo 1.7), "Por medio del cual se otorga al consorcio protección fundación, permiso de ocupación del cauce del río fundación, para la construcción de obra de protección contras las inundaciones en el municipio de fundación, departamento del Magdalena"

Artículo tercero ibidem establece:

Obligaciones:

- 1. Ejecutar las obras de protección autorizadas en el presente proferido de conformidad con lo dispuesto en las normas de carácter ambiental, Decreto reglamentario 1076 de 2015 y demás normas que le sean concordantes.*

De esta manera el contratista sus lineamientos ambientales se encuentran estructurados en el marco legal de lo exigido por la autoridad ambiental competente y amparado en las respectivas resoluciones referenciadas; no obstante, la obra si cuenta con los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono".

9. ANALISIS DE LA RESPUESTA

El análisis se realizó de manera independiente para cada observación y en el siguiente texto, se hizo referencia a cada ordinal según la estructura de la respuesta de la UNGRD:

Observación No. 1: Interventoría al contrato 9677-PPAL001-867-2019 de 2020

PRIMERO: Es necesario advertir que, de acuerdo con los principios del derecho civil, el ***Pacta sunt servanda*** acogido por la legislación en el Artículo 1495 del Código Civil Colombiano señala que el contrato o convención es: "(...) *un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa*", por tanto, al cotejar el sentido inequívoco de la obligación establecida en los pliegos de

condiciones² y en el texto del clausulado contractual³, con referencia a la revisión, ajuste y aprobación de los estudios y diseños, es dable afirmar que, los anexos que acompañan la respuesta (cruce de correspondencia), no sustituyen la esencia de la modificación requerida, el sentido de la mencionada obligación ni sus tiempos de ejecución.

Por lo anterior, esta sección del hallazgo se conserva.

SEGUNDA: Considerando la ampliación del plazo en virtud de la prórroga 01 del 02 de diciembre de 2020 y que, además, se encuentra programado un comité técnico con la interventoría para determinar los ajustes a las cantidades, es de recibo para la CGR, el argumento expuesto por la Unidad, por tanto, este apartado se retira de la observación.

TERCERO: Teniendo en cuenta que, adjunto a la respuesta, se encuentra comprobante de egreso (documento que inicialmente no fue allegado en las entregas de información previas) mediante el cual se evidencia el desembolso del anticipo al contratista, por valor de \$1.775.650.101, de fecha 08 de mayo de 2020, lo cual permite establecer que se cumplió con los tiempos estipulados en la cláusula octava. En consecuencia, la situación se retira de la observación.

² "El plazo previsto para la ejecución de las actividades que se deriven del presente proceso es el establecido en el Cuadro No. 1, el cual se contará a partir de la fecha de suscripción del Acta de inicio. Dicho plazo está dividido en dos Etapas que tendrán los siguientes plazos.

1.2.1 Etapa de Preconstrucción.

En esta etapa el contratista deberá realizar la revisión y/o ajuste de 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.

La etapa de preconstrucción tendrá un plazo total de UN (1) MES, el cual consistirá en lo descrito en el siguiente literal:

a) Revisión y/o ajustes de Estudios y Diseños.

El contratista se obliga a realizar la revisión y/o ajuste a los estudios y diseños de conformidad con la normatividad Vigente, que comprende los alcances, metodología, resultados, diseños, memorias de cálculo, planos de construcción, conclusiones y recomendaciones de cada una de las áreas que lo conforman, los cuales deben contener todo el nivel de detalle para efectuar la construcción de las obras.

El contratista tendrá un plazo para la revisión y ajustes a los estudios y diseños de UN (1) mes, contados a partir de la suscripción del acta de inicio. Para lo cual deberá concertar con la interventoría un cronograma de entregas parciales. En todo caso el contratista entregará al interventor los ajustes a los estudios y diseños dieciséis (16) días calendario antes del vencimiento de este plazo, de los cuales el interventor tendrá siete (7) días calendario para pronunciarse al respecto, si éste solicita correcciones y el contratista tendrá un plazo máximo de siete (7) días calendario para resolverlas y presentarlas al interventor".

³ "(...) El plazo para la ejecución del contrato es de 10 meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio previo a los requerimientos de precio de perfeccionamiento y ejecución dividido en las siguientes etapas:

- 1) etapa de pre construcción: UN (1) MES para la revisión y/o ajustes de Estudios y Diseños, así como la revisión, ajuste y aprobación de los mismos por parte de la interventoría según se establece en el Pliego de Condiciones".

Con respecto a la cuarta viñeta de este hallazgo, la Unidad se pronunció en un apartado que también abarca el hallazgo sobre el instrumento ambiental, por tanto, se analizó y concluyó en la sección correspondiente a este hallazgo.

En conclusión, el hallazgo acerca de la interventoría se mantiene luego de atender los ajustes enunciados previamente.

Observación No. 2. Instrumento ambiental

CUARTA: Si bien es cierto que el objeto del contrato no obedece a obras de tipo vial, los estudios previos y pliegos de condiciones estructurados por la UNGRD, tanto para el contrato de obra como el de interventoría⁴, señalan como referente técnico de manejo ambiental, la Guía de Manejo Ambiental de Proyectos e Infraestructura – Subsector vial, la cual alude al PAGA como documento base, lo que permite concluir que este era el documento que el contratista estaba en obligación de estructurar.

De otra parte, es necesario precisar que el documento denominado Plan de Manejo Ambiental que fue elaborado para dar cumplimiento a los requerimientos de gestión en la materia, no provino de un estudio de Impacto Ambiental, ni contó con planes de seguimiento, monitoreo, contingencia o abandono que corresponde según el criterio normativo que antecede.

Adicionalmente, aun cuando la Unidad en la respuesta manifiesta que, el mencionado instrumento si contó con los anteriores planes, éstos no fueron aportados durante ninguna de las instancias en las que fueron solicitados (requerimientos de información, mesas de trabajo ni respuesta a observaciones).

Finalmente, cabe mencionar que el hallazgo no hace referencia a la obtención del permiso de ocupación de cauce, puesto que, producto de la revisión, se evidenció que la obra cuenta con él y fue tramitado oportunamente.

En conclusión, el hallazgo se mantiene conforme se comunicó.

Por lo expuesto en este capítulo, la DIARI-URI constituye los siguientes hallazgos:

⁴ Estudios y documentos previos de la Interventoría (octubre de 2019) en el Artículo 12, sobre Aspectos ambientales señala; *"La Guía de manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura – Subsector Vial-, (en adelante la Guía), es el referente técnico bajo la cual se realiza el manejo ambiental y social de los proyectos que no requieren de licencia ambiental según las normas vigentes, el cual se debe adoptar y adaptar para el desarrollo de las obras de la presente contratación"*

10. HALLAZGOS

Hallazgo No. 1. Interventoría al contrato 9677-PPAL001-867-2019 de 2019 (D).

La Constitución Política de Colombia en el Título VII, Capítulo 5, Artículo 209, acerca de la Función Administrativa, señala que ésta se encuentra:

"(...) 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."

La 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, en el Artículo 83 establece que:

"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 (...)"

"(...) 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"

Adicionalmente, el **Artículo 84** Ibidem, determina que, los supervisores e interventores 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 (...)"

A su vez, la **Resolución 0683 del 20 de junio de 2017**⁵, por 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 del FNGRD, en el Artículo 22 señala:

“Supervisión e interventoría. Los contratos suscritos por el FNGRD, deberán contar para su control y vigilancia, con la designación de un supervisor y/o un interventor, cuando las características técnicas especiales lo requieran, eso responderán civil, penal, fiscal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría o de asesoría, como por los derechos u omisiones que le sean imputables, de acuerdo con lo establecido por la ley 1474 de 2011 y las demás disposiciones legales que resulten aplicables.

De igual forma, corresponderá a las entidades nacionales, a los municipios, distritos, departamentos a través de un funcionario, realizar seguimiento de las ayudas subsidiarias que se financien con recursos FNGRD, en el marco de los deberes de cuidado y previsión que enmarcan la interventoría y supervisión. En este caso, serán responsables por la información que certifiquen o aporten en las decisiones que se adopten en el curso de la gestión contractual.

Corresponderá a los supervisores y/o interventores del contrato, en los casos en que haya lugar, realizar el seguimiento necesario con miras a asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas con el contratista, y en particular, aquellas relacionadas con el recibo definitivo y a satisfacción de los bienes y servicios contratados, con miras a la liquidación definitiva del contrato”.

También, el **pliego de condiciones de la invitación privada FNGRD-SDG-O-007-2019** de septiembre de 2019, proceso para contratar obra civil, en el numeral 1.2, sobre el plazo para la ejecución del contrato, señala que:

“El plazo previsto para la ejecución de las actividades que se deriven del presente proceso es el establecido en el Cuadro No. 1, el cual se contará a partir de la fecha de suscripción del Acta de inicio. Dicho plazo está dividido en dos Etapas que tendrán los siguientes plazos.

1.2.1 Etapa de Preconstrucción.

En esta etapa el contratista deberá realizar la revisión y/o ajuste de 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.

La etapa de preconstrucción tendrá un plazo total de UN (1) MES, el cual consistirá en lo descrito en el siguiente literal:

a) Revisión y/o ajustes de Estudios y Diseños.

El contratista se obliga a realizar la revisión y/o ajuste a los estudios y diseños de conformidad con la normatividad Vigente, que comprende los alcances, metodología, resultados, diseños, memorias de cálculo, planos de construcción,

⁵ Proferida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

conclusiones y recomendaciones de cada una de las áreas que lo conforman, los cuales deben contener todo el nivel de detalle para efectuar la construcción de las obras.

El contratista tendrá un plazo para la revisión y ajustes a los estudios y diseños de UN (1) mes, contados a partir de la suscripción del acta de inicio. Para lo cual deberá concertar con la interventoría un cronograma de entregas parciales. En todo caso el contratista entregará al interventor los ajustes a los estudios y diseños dieciséis (16) días calendario antes del vencimiento de este plazo, de los cuales el interventor tendrá siete (7) días calendario para pronunciarse al respecto, si éste solicita correcciones y el contratista tendrá un plazo máximo de siete (7) días calendario para resolverlas y presentarlas al interventor.

No habrá pagos adicionales al previsto para la revisión y/o elaboración de los ajustes a los estudios y diseños en la propuesta del proponente adjudicatario, por ningún concepto, ya que el Contratista deberá contemplar con cargo a este rubro todos los estudios y diseños necesarios para la construcción y funcionalidad de la obra.

(...) Para todos los efectos las complementaciones y/o modificaciones realizadas a los Estudios y Diseños son responsabilidad del Contratista.

En este sentido, el Contratista deberá responder por la calidad de la obra diseñada y por la construida, de tal manera que el contratista entregará una garantía que ampare la calidad de los estudios y diseños por él elaborados y/o ajustados”.

El 08 de noviembre de 2019, se suscribió el **contrato 9677-PPAL001-867-2019** de 2019, entre la Fiduprevisor⁶ y M & M Empresarios S.A.S, por un valor de \$8.878.250.506. En la cláusula quinta, acerca de las obligaciones del contratista, establece que:

“(...) El plazo para la ejecución del contrato es de 10 meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio previo a los requerimientos de precio de perfeccionamiento y ejecución dividido en las siguientes etapas:

1) etapa de pre construcción: UN (1) MES para la revisión y/o ajustes de Estudios y Diseños, así como la revisión, ajuste y aprobación de los mismos por parte de la interventoría según se establece en el Pliego de Condiciones”.

Finalmente, el 26 de diciembre de 2019, se suscribió el **contrato 9677-PPAL001-933-2019 de 2019**, entre la Fiduprevisor⁷ y Consorcio Fundación Interventores, por un valor de \$620.942.506. En la cláusula segunda, sobre las obligaciones del contratista, señalan las siguientes:

⁶ Como vocera y Administradora del Patrimonio Autónomo – Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

⁷ Idem

"A. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA: (...)

(...)

6. Verificar con el contratista de obra, la obtención de permisos y autorizaciones previo al inicio de las obras.

(...)

B. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA:

(...) 2. **Estudios, Diseños y Planos:** 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. Por consiguiente, deberá verificar, que los estudios, diseños y planos cumplan con las condiciones actuales del proyecto, las normas y especificaciones vigentes y aprobar de ser el caso, los estudios diseños y planos, requeridos en la vigencia de la ejecución de la obra.

(...)

4. **Planos de detalles y definitivos de la obra:** Velar por que el contratista de obra elabore y entregue los planos definitivos de la obra construida, los cuales deben incluir todas las modificaciones realizadas durante la ejecución del proyecto.

(...)

35. **Informes de detalles y definitivos de la obra:** Presentar informes en medio físico y magnético sobre el avance y cumplimiento del PMA o según lo requerido en la licencia ambiental y/o permisos ambientales. La interventoría, deberá también asesorar al Contratista de obra para el cierre ambiental del Proyecto.

36. **Exigibilidad del PMA:** El interventor deberá aprobar y presentar el PMA de acuerdo con los lineamientos establecidos por el ente o corporación encargada.

(...)

D. OBLIGACIONES TÉCNICAS Y AMBIENTALES.

1. Validar y aprobar la revisión y ajuste de los estudios y diseños realizados por el contratista previo al inicio de los trabajos, de manera oportuna y dentro del plazo pactado para para tal fin.

2. Verificar la existencia de planos, diseños, licencias, autorizaciones, estudios, cálculos, especificaciones, y demás consideraciones técnicas que estime necesarias en la ejecución del objeto pactado".

Producto de la revisión documental que se realizó a los elementos suministrados por la UNGRD, se identificaron las siguientes debilidades en el ejercicio realizado por el contratista de interventoría:

- El acta de inicio del contrato se suscribió el 06 de febrero de 2020, momento en que comenzó el plazo con el que contaba el contratista para la etapa de pre construcción, es decir, para adelantar la revisión y/o ajustes de estudios y diseños, así como la revisión, ajuste y aprobación de los mismos por parte de la interventoría.

El contratista de obra finaliza la mencionada etapa y hace entrega de los estudios y diseños en versión final el 04 de mayo de 2020. Considerando lo señalado en el contrato de obra en cuanto a los plazos de entrega, se evidencia que el interventor permitió que el contratista de obra incurriera en retrasos sin que mediase una justificación o actuación que lo autorizara, conforme se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 8
Tiempo de retraso.

Actuación	Fecha.	Días transcurridos	Días de retraso
Firma de Acta de Inicio	06 de febrero de 2020.	0	-
Fecha de aprobación de estudios y diseños exigida en el contrato.	06 marzo de 2020.	30	-
Fecha de aprobación final de estudios y diseños por parte del contratista. después de la fecha contractual.	04 de mayo de 2020.	88	59

Fuente: informes de interventoría al contrato 9677-PPAL001-867-2019

Elaboró: equipo auditor.

- Adicionalmente, debido a las características de la obra y al no ser necesaria la expedición de una Licencia Ambiental, de acuerdo con los estudios y documentos previos, el proyecto requería la formulación de un Plan de Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA, sin que esto se haya advertido por el interventor, lo que demuestra desatención de las funciones contractuales, de control, monitoreo y seguimiento.

Las anteriores situaciones se presentaron a causa de debilidades en los ejercicios de control, monitoreo y seguimiento efectuados por el contratista de interventoría y a omisiones del marco normativo que rige su ejercicio. En consecuencia, se retrasó el inicio de la obra civil.

El hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados y en concordancia con lo previsto el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 en consonancia con las disposiciones de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Hallazgo No. 2. Instrumento ambiental (D).

La **Constitución Política de Colombia** en su Artículo 79 señala:

“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber

del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

El Artículo 80 ibidem indica:

“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

El Artículo 209 Ídem y la Ley 489 de 1998 en el Art. 3, establecen que los principios de la función administrativa:

“(…) están al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

El Decreto Ley 2811 de 1974⁸ en el Artículo 26 establece:

“En el proyecto general de cualquier obra pública que utilice o deteriore un recurso natural renovable o el ambiente se contemplará un programa que cubra totalmente, los estudios, planos, y presupuesto con destino a la conservación y mejoramiento del área afectada.”

El Artículo 180 Ibidem-

“Es deber de todos los habitantes de la República colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado de los suelos. Las personas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de infraestructura, que afecten o puedan afectar los suelos, están obligadas a llevar a cabo las prácticas de conservación y recuperación que se determinen de acuerdo con las características regionales.”

El Artículo 193 Ídem-

“En la construcción de carreteras y de vías férreas se tomarán precauciones para no causar deterioro ambiental con alteraciones topográficas y para controlar las emanaciones y ruidos de los vehículos.”

La Ley 1333 de 2009⁹ en el Artículo 5 de señala:

⁸ “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

⁹ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones

"INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

PARÁGRAFO 1o. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

PARÁGRAFO 2o. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión."

El Decreto 2041 de 2014¹⁰ en el artículo 1 define:

"(...) Plan de manejo ambiental: Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad. (Subrayado fuera del texto) (...)"

El Decreto 1076 de 2015¹¹ en su Artículo 2.2.2.5.3.1¹², señala que:

"los proyectos de infraestructura acuático – fluvial, acordes con los estudios elaborados por los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con las Autoridad Nacional de licencias Ambientales – ANLA, requieren del Plan de Adaptación de la Guía Ambiental - PAGA."

El Artículo 2.2.2.5.4.3., ibidem, establece:

"Programa de Adaptación de la Guía Ambiental - PAGA. El interesado en la ejecución de las actividades de mejoramiento listadas en el presente decreto, deberá dar aplicación de las Guías Ambientales para cada subsector y elaborar un Programa de Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA"

¹⁰ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales

¹¹ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible.

¹² C. Modo acuático-fluvial y Modo acuático de infraestructura portuaria

I. Modo acuático- fluvial

1. Las ayudas a la navegación

2. Las obras de dragado fluvial de mejoramiento

3. Los revestimientos y protecciones en las márgenes del río, que no constituyan canalización.

4. La construcción de diques sumergidos para formación o fijación del canal navegable.

El artículo 2.2.3.2.12.1. ídem, señala:

“Ocupación: La construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización, que se otorgará en las condiciones que establezca la Autoridad Ambiental competente. Igualmente se requerirá permiso cuando se trate de la ocupación permanente o transitoria de playas”.

El Decreto 403 de 2020 señala en su Art. 3. establece

“Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

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

(...)

- g) Desarrollo sostenible: En virtud de este principio, la gestión económico financiera y social del Estado debe propender por la preservación de los recursos naturales y su oferta para el beneficio de las generaciones futuras, la explotación racional, prudente y apropiada de los recursos, su uso equitativo por todas las comunidades del área de influencia y la integración de las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y de la intervención estatal.*

Las autoridades estatales exigirán y los órganos de control fiscal comprobarán que en todo proyecto en el cual se impacten los recursos naturales, la relación costo-beneficio económica y social agregue valor público o que se dispongan los recursos necesarios para satisfacer el mantenimiento de la oferta sostenible.

- h) Valoración de costos ambientales: En virtud de este principio el ejercicio de la gestión fiscal debe considerar y garantizar la cuantificación e internalización del costo-beneficio ambiental.”*

Los Estudios y documentos Previos, Estudios de sector, Pliego de condiciones definitivo sus Anexos Técnicos, apéndice ambiental y propuesta del contratista, definen la necesidad, objeto, alcance, presupuesto y características de la obra, así:

“12. Aspectos Ambientales:

Corresponderá a la interventoría realizar los procesos de actividades enfocadas a la coordinación de las diferentes actividades y métodos de control, te entiendes a propiciar que las obras, programas y medidas planteadas desde el punto de vista ambiental sean planteadas para minimizar los efectos ambientales negativos y maximizar los positivos, de acuerdo con la normativa aplicable a la obra y las directrices que sobre la materia dicte el Ministerio de ambiente y el desarrollo está en el otorgamiento de competente.

Es responsabilidad de los promotores de proyectos, pero también de los particulares que lo ejecutan, contribuir al desarrollo sostenible, por tanto, reconocen que un

adecuado dimensionamiento de los componentes ambiental y social, contribuye a mejorar la calidad de las obras, y el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales con ese propósito.

Durante la ejecución de las obras, el contratista responsable de dar estricto cumplimiento a la normatividad ambiental vigente en materia ambiental y social. En caso de establecerse conductas, hechos entidades consideradas infracciones que atenten contra el medio ambiente o que sean violatorias de la normatividad vigente coma en especial el código de recursos naturales renovables, decreto ley 2811 de 1974, la ley 1993, la ley 165 de 1964, y en las demás disposiciones que la sustituyan o modifiquen, acreedor a las multas sanciones que se estipulan en la ley con respecto a este tema. Igualmente, el incumplimiento de los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, lo hará acreedor de las acciones preventivas y sancionatorias establecidas por la ley 1333 de 2009, "por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones".

El contratista el único responsable de los procedimientos administrativos que de este incumplimiento se deriven, entre otros su inclusión en el reporte en el registro único de infractores ambientales, y otros procedimientos reglamentados por las autoridades competentes. Adicionalmente, deberá tener en cuenta el decreto 1076 de 2015 "por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible" del Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible.

Es obligación del contratista realizar el control y seguimiento del cumplimiento de la normatividad aplicable y las obligaciones derivadas de la obtención de permisos; la ejecución de medidas de compensación, programas y obras debe ser simultánea a la ejecución de las obras.

El contratista debe tener en cuenta que los costos ambientales están contenidos en su mayoría, en los ítems de obra, se verifica cuáles responsabilidades hacen parte del AIU y cuáles están contenidas en las especificaciones generales de construcción. Solamente serán objeto de modificación mediante acta de precios no previstos, a aquellas no incluidas en las especificaciones generales o en el AIU

Se tomarán como guía y referente para lo pertinente los siguientes documentos:

- Especificaciones y Normas Generales de construcción - INVIAS, vigentes a la fecha de cierre.*
- Guía de Manejo ambiental de Proyectos de Infraestructura – Subsector Vial Vigente a la fecha de cierre.*
- Procedimiento para la planeación, ejecución y seguimiento a proyectos de Infraestructuras – PR 1702-SRR-08 de la UNGRD y/o el manual de Interventoría vigente a la fecha de cierre.*
- De igual forma, los formatos y modelos de la UNGRD.*
- ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.*
- Manual de Gestión Socio-Ambiental para las obras de construcción del AMVA.*

- Normas y especificaciones generales de construcción de empresas públicas de Medellín.
- Normas técnicas colombianas NTC-Icontec-NSR 10.
- En su defecto con las normas ASTM (American Society for Testing and materials) cuando no exista norma NTC para algunos materiales.
- Resolución 541 de diciembre 14 de 1994 de Ministerio de Medio Ambiente.
- Decreto ley 1295 de 1994.
- Ley 100 de 1993 y especificaciones 101, 201 asociadas a esta norma.
- Reglamento técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS 2000.

La Guía de manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura – Subsector Vial-, (en adelante la Guía), es el referente técnico bajo la cual se realiza el manejo ambiental y social de los proyectos que no requieren de licencia ambiental según las normas vigentes, el cual se debe adoptar y adaptar para el desarrollo de las obras de la presente contratación (...)
(Subrayado fuera del texto).

Así mismo se debe dar cumplimiento a la legislación ambiental social, de seguridad industrial y de salud ocupacional de obligatorio cumplimiento por los contratistas.

Los costos por la elaboración del PAGA (Plan de Adaptación de la Guía Ambiental) se encuentran incluidos en el AIU, sin embargo, de requerirse Licencia Ambiental los costos del correspondiente EIA (Estudio de Impacto Ambiental) serán cubiertos por el rubro de actualización y/o ajuste a los diseños.

De igual forma para el desarrollo de las obras objeto de la presente contratación, se deben adoptar y adaptar con el procedimiento para la planeación, ejecución y seguimiento a proyectos de infraestructura (PR- 1702-SRR-08) de la subdirección de Reducción del Riesgo de la UNGRD y/o adaptar los procedimientos”.

Contrato **9677-PPAL001-933-2019** de 2019, entre la Fiduprevisora¹³ y Consorcio Fundación Interventores, suscrito el 26 de diciembre de 2019, por valor de \$620.942.506. En la cláusula segunda, sobre las obligaciones del contratista, señalas las siguientes:

A. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA: (...)

(...) 6. Verificar con el contratista de obra, la obtención de permisos y autorizaciones previo al inicio de las obras.

(...)

B. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA:

¹³ Como vocera y Administradora del Patrimonio Autónomo – Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

(...) 2. **Estudios, Diseños y Planos:** 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. Por consiguiente, deberá verificar, que los estudios, diseños y planos cumplan con las condiciones actuales del proyecto, las normas y especificaciones vigentes y aprobar de ser el caso, los estudios diseños y planos, requeridos en la vigencia de la ejecución de la obra.

(...)

4. **Planos de detalles y definitivos de la obra:** Velar por que el contratista de obra elabore y entregue los planos definitivos de la obra construida, los cuales deben incluir todas las modificaciones realizadas durante la ejecución del proyecto.

(...)

35. **Informes de detalles y definitivos de la obra:** Presentar informes en medio físico y magnético sobre el avance y cumplimiento del PMA o según lo requerido en la licencia ambiental y/o permisos ambientales. La interventoría, deberá también asesorar al Contratista de obra para el cierre ambiental del Proyecto.

36. **Exigibilidad del PMA:** El interventor deberá aprobar y presentar el PMA de acuerdo con los lineamientos establecidos por el ente o corporación encargada.

(...)

D. OBLIGACIONES TÉCNICAS Y AMBIENTALES.

1. Validar y aprobar la revisión y ajuste de los estudios y diseños realizados por el contratista previo al inicio de los trabajos, de manera oportuna y dentro del plazo pactado para para tal fin.

2. Verificar la existencia de planos, diseños, licencias, autorizaciones, estudios, cálculos, especificaciones, y demás consideraciones técnicas que estime necesarias en la ejecución del objeto pactado”.

La empresa M & M Empresarios S.A.S., estructuró documento denominado “Plan de Manejo Ambiental (PMA)”, para el Proyecto que tiene como objeto: “CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS PARA EL CONTROL DE INUNDACIONES OCASIONADAS POR EL RÍO FUNDACIÓN EN EL MUNICIPIO DE FUNDACIÓN, DEPARTAMENTO DE MAGDALENA.”

Esto con el fin de dar cumplimiento a las exigencias que la normatividad de carácter ambiental señala para la ejecución de este tipo de proyectos; sin embargo, el instrumento presentado por el contratista no cumple con los lineamientos establecidos en el decreto 2041 de 2014, toda vez que, no cuenta con los soportes de la evaluación ambiental, ni con los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono que corresponden al proyecto.

No obstante lo anterior, atendiendo a las características propias de la obra, al no exigirse la expedición de una Licencia Ambiental, de acuerdo con lo estipulado por los estudios y documentos previos que hacen parte integral del contrato, el proyecto requería la formulación de un Plan de Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA,

situación que demuestra desatención de los mencionados lineamientos precontractuales y contractuales de carácter ambiental por parte del contratista en la estructuración; así como de control, monitoreo y seguimiento del interventor y las del marco normativo que rige su ejercicio como sujeto de control, permitiendo ejecutar un proyecto cuyo componente ambiental se desarrolla sin las debidas garantías de carácter ambiental.

Las anteriores situaciones se presentan debido a la inobservancia de la normatividad, la omisión de lo establecido en los estudios previos por parte del contratista y a debilidades en el ejercicio de supervisión e interventoría.

Situación que genera incertidumbre, inestabilidad y potenciales afectaciones en materia ecológica para la región por cuenta de la obra, los servicios ecosistémicos de soporte, regulación, aprovisionamiento y culturales que estos ofrecen, posible desmedro en el capital natural, en términos de la pérdida de bienestar y de riqueza para la región.

El hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados y en concordancia con lo previsto el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 en consonancia con las disposiciones de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

11. CONCLUSIÓN.

Como resultado del ejercicio llevado a cabo mediante el instrumento de Actuación Especial de Fiscalización [AEF], se realizó seguimiento, evaluación y consideración al proceso del contrato de obra No. 9677-PPAL001-867-2019, a fin de cotejar el posible incumplimiento al plazo de ejecución de la obra del que trata la alerta emitida por la Unidad de Información y análisis de la DIARI.

Debido a lo anterior, se analizaron los Estudios y Documentos Previos, Pliego de condiciones definitivo, sus Anexos Técnicos, apéndice ambiental y propuesta del contratista, que definieron la necesidad, objeto, alcance, presupuesto, características de la obra y actividades complementarias; determinándose que, aun cuando la alerta hacía referencia a un posible incumplimiento de los tiempos de finalización de la obra, se concluye que, actualmente se encuentra en ejecución y que el tiempo estimado y las variaciones entre los porcentajes acumulados y programados, no representan condiciones desfavorables para el contrato.

12. MATRIZ DE HALLAZGOS

No	Descripción Hallazgo	Causa del Hallazgo	Efecto del hallazgo
1	<p>Hallazgo No. 1. Interventoría.</p> <p>Se identificaron las siguientes debilidades en el ejercicio realizado por el contratista de interventoría:</p> <ul style="list-style-type: none"> El acta de inicio del contrato se suscribió el 06 de febrero de 2020, momento en que comenzó el plazo con el que contaba el contratista para la etapa de pre construcción, es decir, para adelantar la revisión y/o ajustes de estudios y diseños, así como la revisión, ajuste y aprobación de los mismos por parte de la interventoría. El contratista de obra finaliza la mencionada etapa y hace entrega de los estudios y diseños en versión final el 04 de mayo de 2020. Considerando lo señalado en el contrato de obra en cuanto a los plazos de entrega, se evidencia que el interventor permitió que el contratista de obra incurriera en retrasos sin que mediase una justificación o actuación que lo autorizara, conforme se muestra en la tabla: ver tabla 9 en el numeral 10 sobre los hallazgos. Adicionalmente, debido a las características de la obra y al no ser necesaria la expedición de una Licencia Ambiental, de acuerdo con los estudios y documentos previos, el proyecto requería la formulación de un Plan de Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA, sin que esto se haya advertido por el interventor, lo que demuestra desatención de las funciones contractuales, de control, monitoreo y seguimiento. 	<p>Debilidades en los ejercicios de control, monitoreo y seguimiento efectuados por el contratista de interventoría y a omisiones del marco normativo que rige su ejercicio.</p>	<p>Se retrasó el inicio de la obra civil.</p>
2	<p>Hallazgo No. 2. Instrumento ambiental (D)</p> <p>El mencionado instrumento no cumple con los lineamientos establecidos en el decreto 2041 de</p>	<p>Inobservancia de la normatividad, la omisión de lo establecido en los</p>	<p>Incertidumbre, inestabilidad y potenciales afectaciones en</p>

	<p>2014, toda vez que, no cuenta con los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono que corresponden al proyecto.</p> <p>Además, lo anterior por las características de la obra y al no exigirse la expedición de una Licencia Ambiental, de acuerdo con lo estipulado por los estudios y documentos previos que hacen parte integral del contrato, el proyecto requería la formulación de un Plan de Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA, situación que demuestra desatención de las funciones contractuales permitiendo ejecutar un proyecto cuyo componente ambiental se desarrolla sin las debidas garantías de carácter ambiental.</p>	<p>estudios previos y a debilidades en el ejercicio de supervisión e interventoría.</p>	<p>materia ecológica para la región, los servicios ecosistémicos de soporte, regulación, aprovisionamiento y culturales que estos ofrecen, posible desmedro en el capital natural, en términos de la pérdida de bienestar y de riqueza para la región.</p>
--	---	---	--