

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**A LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA DE ORIGEN NATURAL OCURRIDA EN
MOCOA EL 31 DE MARZO DE 2017
UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD
FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES – FNGRD-**

VIGENCIA 2017 - I SEMESTRE 2018

**CGR-CDGPIF No. 043
Diciembre de 2018**

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
A LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA DE ORIGEN NATURAL OCURRIDA EN MOCOA
EL 31 DE MARZO DE 2017
UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD
FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES – FNGRD-

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado para la Gestión Publica e Instituciones Financieras	David José Valencia Campo
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor	Fernando Grillo Parra
Líder de auditoría	Edilberto Peña González
Auditores	Reinaldo Cárdenas Durán José Nicolás Sánchez Moreno Yaneth Muñoz Morales
Apoyo Técnico	Liliana del Carmen Díaz Domínguez

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	5
1.1.1. Objetivo General	5
1.1.2. Objetivos Específicos	6
1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS	6
1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	12
1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO	14
1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	14
1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS	16
1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO	16
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	17
2.1. RESULTADOS GENERALES DEL ASUNTO AUDITADO	17
2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	19
2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	30
2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	64
2.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5	82
2.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6	84
3. ANEXO 1	85
4. ANEXO 2	88

88111-

Doctor

EDUARDO JOSÉ GONZÁLEZ ANGULO

Director General

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD

Calle 26 No 92-32

Edificio Gold 4 - piso 2

Bogotá

Doctora

SANDRA GÓMEZ ARIAS

Presidente

FIDUPREVISORA

Vocera y Representante Legal

FONDO NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – FNGRD

Calle 72 No. No. 10 - 03 Pisos 4, 5, 8, 9

Bogotá

Doctora

SORREL AROCA RODRÍGUEZ

Gobernadora del Departamento del Putumayo

Cl. 8 No. 7-40, Barrio Centro

Edificio Gobernación

Mocoa - Putumayo

Doctor

JOSÉ ANTONIO CASTRO MELÉNDEZ

Alcalde Municipal de Mocoa - Putumayo

Calle 7 No 6 - 42, Barrio Centro

Edificio Palacio Municipal

Mocoa - Putumayo

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 14 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República (en adelante CGR), realizó auditoria de cumplimiento a la atención de la emergencia de origen natural ocurrida en Mocoa el 31 de marzo de 2017, por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD), el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante FNGRD) y de los recursos transferidos a los fondos o cuentas del Departamento del Putumayo y del Municipio de Mocoa, destinados a la gestión de riesgo de desastres.

Es responsabilidad de la UNGRD, el FNGRD, la Gobernación del Putumayo y la Alcaldía de Mocoa el contenido, 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 atención de la emergencia de origen natural ocurrida en Mocoa el 31 de marzo de 2017, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y en las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, establecidos en la Resolución inicialmente mencionada, expedida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) 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 se adelantó en la sede de la UNGRD y se practicó una visita técnica a los proyectos a cargo de la UNGRD en el municipio de Mocoa, e incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado, que fueron remitidos por las entidades consultadas, UNGRD, FNGRD, Gobernación de Putumayo y Alcaldía de Mocoa.

Los análisis, hallazgos y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías – SICA, y en el archivo documental de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la UNGRD, FNGRD, la Gobernadora del Putumayo y al Alcalde de Mocoa, respectivamente, dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

1.1.1. Objetivo General

Realizar Auditoría de cumplimiento a la atención de la emergencia de origen natural ocurrida en Mocoa el 31 de marzo de 2017, por las entidades involucradas con sujeción a la normatividad vigente y aplicable conforme a su misión y funciones, así como de los compromisos que al respecto le haya establecido el Gobierno Nacional.

1.1.2. Objetivos Específicos

1. Evaluar la gestión de adquisición de bienes y servicios (contratación) por parte de la UNGRD, FNGRD y de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo, con ocasión del desastre ocurrido en MOCOCA el 31 de marzo de 2017, durante las fases de respuesta, estabilización y reconstrucción, y emitir concepto sobre el cumplimiento de los requisitos legales y la recepción de los bienes y servicios conforme a las especificaciones técnicas pactadas y a la cobertura de la población beneficiaria.
2. Verificar el cumplimiento y resultados de los planes de acción, programas y proyectos relacionados con el desastre de Mocoa.
3. Evaluar la gestión presupuestal y contable de los recursos destinados al cumplimiento de planes, programas y proyectos para la atención del desastre en el municipio de Mocoa.
4. Evaluar el Control Fiscal Interno relacionado con la materia a auditar y expresar un concepto.
5. Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en relación con los asuntos objeto de la auditoría.
6. Atender las solicitudes ciudadanas relacionadas con el asunto de la auditoría, asignadas hasta el cierre de la etapa de la ejecución.

1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el asunto y los temas objeto de la presente auditoría de cumplimiento, los criterios sujetos a verificación fueron los siguientes:

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"

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

"Artículo 14. De los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: 1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

Artículo 15. De la interpretación unilateral. Si durante la ejecución del contrato surgen discrepancias entre las partes sobre la interpretación de algunas de sus estipulaciones que puedan conducir a la paralización o a la afectación grave del servicio público que se pretende satisfacer con el objeto contratado, la entidad estatal,

si no se logra acuerdo, interpretará en acto administrativo debidamente motivado, las estipulaciones o cláusulas objeto de la diferencia.

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

Artículo 17. De la terminación unilateral. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos: 1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga. (...)

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

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. 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 1523 del 24 de abril de 2012. Por el 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 48. Administración y representación. El Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres será administrado y representado, en los términos previstos en el artículo 3o del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 de Decreto-ley 919 de 1989. Además se tendrá en cuenta en el manejo del Fondo las directrices, lineamientos e instrucciones de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Parágrafo 1o. La ordenación del gasto del Fondo Nacional de gestión del riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (...)

La expedición de los actos administrativos que se genere por virtud y/o consecuencia de la contratación que adelante la Fiduciaria, entre ellos la aplicación de los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 serán expedidos por el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, o por el Gerente Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Subcuenta Colombia Humanitaria, según corresponda.

Los criterios de distribución contendrán como mínimo indicadores de vulnerabilidad y amenaza ante desastres, condiciones de pobreza y desigualdad de la zona, serán establecidos por el Consejo Nacional de manera pública en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley.

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 2o. 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 3o. 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 1o. 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 2o. 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.

Artículo 80. Transferencia de recursos. El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser

administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.

En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención del desastre o calamidad pública declarada, y estarán exentas de cualquier gravamen.

La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.

Corresponde a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, diseñar los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos, el control administrativo de su utilización y legalización de los mismos deban darse, de conformidad con el reglamento que para tal fin expida el Ejecutivo.

Artículo 89. Destinación y Administración de Donaciones. Los bienes de cualquier naturaleza donados a entidades públicas, privadas o comunitarias para atender una situación de desastre o calamidad pública declarada se destinarán conforme a lo dispuesto en el plan de acción específico.

Los bienes donados al Fondo Nacional se destinarán de conformidad con las directrices que imparta la Junta Directiva del Fondo y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres."

Decreto 599 del 6 de abril de 2017: Por el cual se declara la situación de desastre en el municipio de Mocoa - Departamento de Putumayo:

"Artículo 4°. Plan de Acción Específico. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres procederá a elaborar, con base en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -Decreto 308 de 2016-, un Plan de Acción Específico para el manejo de la situación de desastre de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.

Parágrafo 1. Los lineamientos generales para el manejo de la situación de desastre, comprenderán diversas líneas de acción, entre ellas:

1. Asistencia Humanitaria a las familias afectadas con alimentación y elementos de dormitorio, aseo y cocina, durante el tiempo que dure la emergencia y un tiempo adicional necesario en el desarrollo del proceso de recuperación.

2. Administración y manejo de albergues y/o subsidios de arrendamiento temporal, para las familias que evacuaron sus viviendas.

3. Agua potable y saneamiento básico.

4. Salud integral, control y vigilancia epidemiológica.

5. Recuperación y/o Construcción de vivienda (averiada y destruida).

6. Reactivación económica y social de la zona acorde con las líneas que el Departamento Nacional de Planeación y demás entidades pertinentes establezcan.

7. Ordenamiento territorial

8. Alertas tempranas

9. Obras de emergencias y obras de prevención y mitigación en la zona."

Decreto No. 0056 del 1 de abril de 2017 (Municipal Mocoa) Por el cual se declara una situación de calamidad pública en el municipio de Mocoa y se dictan otras disposiciones:

"Artículo 3°. La acción de las entidades competentes para contribuir en los procesos de respuesta, rehabilitación, reparación, reconstrucción y recuperación deberá someterse al régimen normativo especial para situaciones de calamidad pública, contemplado en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012."

Decreto 0068 del 1 de abril de 2017 (Departamental Putumayo), Por medio del cual se declara situación de calamidad pública en el departamento del Putumayo por los graves daños ocasionados por la creciente súbita de la quebrada taruca, taruquita, la misión, ríos Mulato y Sangoyaco y deslizamientos en el municipio de Mocoa.

Plan de Acción Específico -PAE para la Recuperación de Mocoa 2017. Plan de Acción Específico para la reconstrucción del municipio de Mocoa, 2017-2022. Aprobado en sesión del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de desastres ampliado con el consejo municipal del riesgo de desastres y presencia de actores nacionales de fecha 02 de agosto de 2017.

Resolución No. 1578 del 30 de diciembre de 2016 Por la cual se actualiza el Manual de Contratación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se fija las directrices para el ejercicio y desempeño de la interventoría y supervisión del FNGRD, y Resolución No. 0683 del 20 de junio de 2017 Por la cual se adopta 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:

“Artículo 22. 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, quienes responderán civil, penal, fiscal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría o de asesoría, como por los hechos u omisiones que les 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 a las ayudas subsidiarias que se financian con recursos del 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.

Parágrafo primero. El Director General de la UNGRD, en su calidad de ordenador del gasto o su delegado, podrá instruir a FIDUPREVISORA a contratar la interventoría o la supervisión en forma externa, e igualmente, cuando se requiera otros mecanismos adicionales de seguimiento o auditoría.

*Artículo 31. Generalidades: Son Generalidades de las medidas especiales de contratación las siguientes:
(...)*

31.5. Normativa:

Artículo 32. De la modalidad de contratación de derecho privado.

Con el fin de realizar las actividades de atención a la emergencia en las fases de respuesta, recuperación entendiéndose rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre, calamidad pública o similar naturaleza, el FNGRD celebrará los contratos bajo esta modalidad, sin más requisitos y formalidades que los establecidos en el Derecho Privado, acorde con lo previsto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012.

Para la aplicación de esta modalidad de contratación, deberá mediar la declaratoria de Desastre, Calamidad Pública o Situación de Similar Naturaleza, de acuerdo con los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley 1523 de 2012 y demás normas concordantes, o que la adicionen, modifiquen o complementen.

Parágrafo Primero. El tipo de contrato seleccionado mediante la modalidad de Contratación de Derecho Privado será facultativa del Director General de la UNGRD en su calidad de ordenador del gasto del FNGRD, o quien este delegue, de conformidad con las necesidades de servicio público en cada caso.

Parágrafo Segundo. En esta modalidad la ejecución del contrato podrá iniciarse previamente a su suscripción y constitución de garantías, de acuerdo con los protocolos y procedimientos de actuación en las fases de respuesta y recuperación para la atención de la emergencia establecidos por la UNGRD – FNGRD.

(...)

La UNGRD determinará las condiciones generales para la celebración del contrato de acuerdo con los requisitos establecidos en el presente Manual, y en particular, definirá y estimará los riesgos derivados de la contratación, e instruirá a FIDUPREVISORA sobre aquellos casos en donde se requiera la constitución de garantías para amparar los riesgos derivados de la ejecución de que se trate, atendiendo siempre el estatuto anticorrupción.

Artículo 33. Procedimientos: Determina los trámites que deben realizar el FNGRD dependiendo el procedimiento de selección que debe adelantar para contratar el bien o servicio, las cuales son:

1) Adquisición de Asistencia Humanitaria de Emergencia — AHE, materiales, elementos, equipos, servicios, alquileres y suministros para la ejecución de la respuesta ante emergencias que hayan generado la declaratoria de calamidad pública desastre o similar naturaleza.

2) Contratación para la fase de respuesta y recuperación en el marco de emergencias que constituyan calamidad pública o desastre.

33.1. Adquisición de asistencia humanitaria de emergencia — AHE, materiales, elementos, equipos, servicios, alquileres y suministros para la ejecución de las fases de preparación para la respuesta, preparación para la recuperación, respuesta y recuperación ante emergencias que constituyan calamidad pública, desastre o similar naturaleza mediante ratificación de contratos.

33.1.1. Gestión contractual en la modalidad de ratificación de contratos en situación de calamidad pública, desastre o similar naturaleza:

Diligenciar el formato Orden de Proveeduría mediante el cual se autoriza al contratista prestar el servicio o la entrega de bienes y/o servicios. La cual deberá ser aceptada por el proveedor mediante documento de aceptación de Orden de Proveeduría.

Remitir a la Fiduciaria La Previsora S.A. la instrucción de ratificación para el pago al contratista adjuntando la afectación presupuestal, copia del acta de entrega y recibo a satisfacción, documentos legales del contratista y documentos de soporte de la solicitud.

33.2. Contratación para la fase de respuesta y recuperación en el marco de emergencias que constituyan calamidad pública o desastre mediante proceso de invitación a contratar.

De acuerdo a la magnitud del evento y según el objeto del contrato a suscribir, el equipo técnico realizara un análisis comparativo de cotizaciones, respetando los principios de la función administrativa (Art. 209 C.P), solicitando mínimo tres cotizaciones, en el evento de ser posible de acuerdo con las condiciones del mercado. (Solicitud realizada a empresas, sociedades, personas naturales, incluidas en base de datos o análisis de posibles proveedores en el mercado). La solicitud de cotización se envía a los tres (3) posibles proveedores la cual contiene todas las necesidades por parte de la entidad esto es el componente técnico, jurídico y financiero.

Resolución No 006 del 30 de agosto de 2006 expedida por la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades. Por la cual se modifica la Resolución 001 de 1999.

Artículo 2. Los documentos necesarios para soportar la legalización y debida ejecución de los recursos girados a los Comités Regionales y Locales para la prevención y atención de desastres, de acuerdo con el objeto de la inversión o gasto efectuado. Cuando no se ejecuten la totalidad de los recursos asignados, estos deben ser reintegrados de manera inmediata al FNGRD.

Resolución No 1210 de 2016, del FNGRD. Por la cual se modifica la Resolución 320 de 2016, que establece el procedimiento para la creación de Fondos de Inversión Colectiva en el marco de las intervenciones del FNGRD.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 4 de la Resolución No 320 del 28 de marzo de 2016, el cual quedará así:

Artículo 4. Legalización de los recursos de los Fondos de Inversión Colectiva.- Los documentos necesarios para soportar la legalización de los recursos transferidos a los Fondos de Inversión Colectiva para su debida ejecución por las entidades territoriales o cualquiera otra entidad ejecutora serán los siguientes de acuerdo con la inversión o gasto efectuado:

- Copia de contratos.*
- Factura o cuenta de cobro.*
- Acta de entrega parcial o de recibo de obra o bienes a satisfacción, según el caso.*
- Certificación que acredite que los originales de los documentos remitidos en fotocopia, reposan en las oficinas del ordenador del gasto del FIC.*

Guía de Supervisión e interventoría - CODIGO: G-1604-GCON-01

Corresponde a la supervisión el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del contrato. Corresponde a la interventoría el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del contrato.

Procedimiento Interno del UNGRD PR-1605-GF-01,02,03,04,05 y 06 -4 Desagregación Presupuestal, Expedición CDP, Otorgar Registro Presupuestal de Compromiso, Constitución de Rezago Presupuestal y Realización de Pagos.

Los recursos del FNGRD se orientarán, asignarán y ejecutarán con base en las provisiones especiales que contemplen los planes de acción específicos para la rehabilitación, reconstrucción y recuperación de desastres.

Procedimiento 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 del riesgo, bajo la declaratoria de situación de desastre y/o calamidad pública por los entes territoriales afectados.

1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría de cumplimiento evaluó la atención del desastre ocurrido el 31 de marzo de 2017 en Mocoa – Putumayo por parte de la UNGRD y el FNGRD, directamente, o, a través del Departamento del Putumayo y la Alcaldía de Mocoa, con fundamento en los criterios o autoridades identificados y relacionados en el punto 1.2¹, en el periodo comprendido del 1 de abril de 2017 al 30 de junio de 2018, teniendo en cuenta los recursos ejecutados en sus tres fases: i) Fase de respuesta² desplegada en 18 días de operación, ii) Fase de estabilización³ desarrollada en 90 días y iii) Fase de recuperación⁴ con una duración de al menos 3 años.

De acuerdo con lo anterior, el límite en el alcance de esta auditoría de cumplimiento está definido por los recursos auditados según su fuente de financiación y fase de atención de acuerdo con las muestras seleccionadas que se obtienen de la gestión fiscal realizada por la UNGRD como ordenadora del gasto del FNGRD. Por tanto, no fue considerado en el alcance de la auditoría la gestión fiscal realizada por otras entidades del orden nacional que también participan en la reconstrucción de Mocoa, ni los recursos de los Entes

¹ CRITERIOS IDENTIFICADOS

² Comprende las primeras actuaciones frente a una calamidad o desastre, como son la ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros.

³ Esta fase hace referencia a las actividades en las que se estabilizan los sistemas principales de funcionamiento del territorio afectado buscando un retorno a la situación de normalidad para la población.

⁴ Son las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad.

Territoriales con un origen diferente a las transferencias realizadas por la UNGRD en los términos del artículo 80 de la Ley 1523 de 2012.⁵

El enfoque de la auditoría estuvo basado en pruebas de control y sustantivas, a través de las cuales se verificaron los riesgos y criterios identificados y documentados en desarrollo del proceso, en relación con la materia auditada.

Se aplicó un enfoque de muestreo cualitativo, es decir, fundado en el conocimiento y contexto de la materia auditada, sobre los siguientes temas y recursos:

1. Recursos destinados para la fase de respuesta, los cuales cuentan con dos fuentes: i). Recursos del Fondo de Compensación Interministerial; ii) Recursos de apropiaciones del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD, así:

a. Recursos del Fondo de Compensación Interministerial:⁶ \$40.000 millones apropiados por el Gobierno Nacional mediante traslado presupuestal a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, con cargo a los recursos del Fondo de Compensación Interministerial, y de ésta al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. De estos recursos, la muestra auditada corresponde a 12 contratos por valor de \$33,607 millones para atender las prioridades de la atención de la emergencia.

b. Recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD⁷ por cuantía de \$ 28,928 millones. De estos recursos, fueron verificados en el proceso auditor 11 contratos por valor de \$12.228 millones, que se destinaron, principalmente, para la contratación de maquinaria amarilla, el pago de subsidios de arriendo y suministro de alimentación en albergues.

⁵ Transferencia de recursos. El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.

En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención del desastre o calamidad pública declarada, y estarán exentas de cualquier gravamen. La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.

⁶ De conformidad con la Ley 718 de 2001, por la cual se reglamenta el Fondo de Compensación Interministerial creado por el artículo 70 de la Ley 38 de 1989; el Fondo de Compensación Interministerial es un fondo cuenta sin personería jurídica ni planta de personal propia, a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manejado como un sistema separado de cuentas. Los recursos del Fondo de Compensación Interministerial se utilizarán únicamente para completar faltantes en gastos de funcionamiento en la respectiva vigencia fiscal, en apropiaciones incluidas previamente en las leyes de presupuesto. Estos faltantes deberán ser ocasionados por hechos sobrevinientes e imprevistos calificados como de excepcional urgencia por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros.

⁷ Ley 1523 de 2012. 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 2o. 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 provisiones especiales que contemplen los planes de acción específicos para la rehabilitación, reconstrucción y recuperación.

2. Recursos de donaciones, que en virtud del artículo 89 de la Ley 1523⁸, recaudó el FNGRD así: donaciones Internacionales \$27,239 millones y donaciones nacionales \$10,169 millones, para un total de \$37,408 millones. De las 71 donaciones recibidas se obtuvo una muestra de 6 contratos ejecutados con estos recursos por \$8.676 millones.

3. Recursos propios del municipio o departamento, provenientes del FNGRD, destinados para la atención del desastre.⁹ Se realizaron 14 transferencias por valor de: \$4.740 millones, de las cuales se verificó una muestra de 6 transferencias por \$3.393 millones.

4. Recursos para la reconstrucción - Plan de Acción Específico para la Recuperación-PAE, informado por la UNGRD por valor de \$568,485 millones para el período 2017- 2020.

Los recursos asignados a los proyectos del PAE a cargo de la UNGRD y ejecutados a través del FNGRD para la reconstrucción de Mocoa son por \$107.025 millones representados en 12 contratos, de los cuales se seleccionó una muestra de 7 por \$32.182 millones, que corresponden a: la construcción de 4 puentes peatonales (\$451 millones); la puesta en funcionamiento de la plaza de mercado temporal (\$1.700 millones); el suministro de materiales, ferretería, herramientas menores y concretos para ejecutar las obras encaminadas a la adecuación, rehabilitación y reconstrucción de las vías (\$2,959 millones), la oficina de gobierno nacional (\$2.084 millones); la dotación de uniformes formal y deportivo para 2.518 niños (\$727 millones); la construcción 300 viviendas urbanas fase 1 (\$18.885 millones, provenientes del convenio no. 9677-PPAL001-2017-2017 suscrito entre el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres- Fiduprevisora- y el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda) con su correspondiente interventoría (\$8.011 millones) y el sistema de alerta temprana SAT (\$1.223 millones)

1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

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

1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Conclusión concepto: con reserva

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo las deficiencias encontradas con respecto a: calidad y cantidades en 3 obras civiles, supervisión contractual, capacidad del Sistema de Alertas Temprana SAT, control y

⁸ Ley 1523 de 2012. ARTÍCULO 89. DESTINACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE DONACIONES. Los bienes de cualquier naturaleza donados a entidades públicas, privadas o comunitarias para atender una situación de desastre o calamidad pública declarada se destinarán conforme a lo dispuesto en el plan de acción específico. Los bienes donados al Fondo Nacional se destinarán de conformidad con las directrices que imparta la Junta Directiva del Fondo y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

⁹ Ley 1523 de 2012. ARTÍCULO 80. TRANSFERENCIA DE RECURSOS. El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.

seguimiento al giro y legalización de las transferencias efectuadas a los entes territoriales, el cumplimiento sobre la atención de la emergencia de origen natural ocurrida en Mocoa el 31 de marzo de 2017, controlado en la UNGRD y el FNGRD, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

El concepto se fundamenta en los resultados de auditoría y los hallazgos derivados de la gestión fiscal y el cumplimiento de los criterios de la UNGRD, el FNGRD, la Gobernación del Putumayo y la Alcaldía de Mocoa, estos dos últimos, en relación con los recursos transferidos por la UNGRD a través del FNGRD.

Se evidenciaron debilidades en el cumplimiento de las normas y procedimientos de la UNGRD y el FNGRD con respecto a la supervisión contractual y la ejecución de proyectos del Plan de Acción Específico para la recuperación de Mocoa, específicamente, en la aprobación de los estudios y diseños y la construcción de las obras complementarias de la plaza de mercado, -contrato No. 9677-PPAL 001-255-2018; la instalación de todos los elementos del Sistema de Alertas Tempranas SAT contrato No. 9677-PPAL001-289-2017; los faltantes en cantidades de elementos contratados e instalados del contrato 9677-PPAL001-494-2017 (puente peatonal en el sector de Villa Rosa – San Miguel) y los faltantes en cantidades de elementos contratados e instalados del contrato 9677-PPAL001-033-2018, (puente peatonal en el sector San Agustín – La Calera).

Los consejos territoriales de gestión del riesgo respecto a los recursos transferidos por el FNGRD, evidenciaron incumplimiento en los criterios definidos, como quiera que se encontraron situaciones respecto a las legalizaciones en el giro de transferencias a las Entidades Territoriales (Gobernación del Putumayo y Alcaldía de Mocoa) para la respuesta y recuperación de la emergencia de origen natural tal y como se detalla en el contenido del informe.

Adicionalmente, se estableció que las acciones adelantadas por la UNGRD frente a las entidades territoriales que solicitan la ayuda económica para la respuesta y/o recuperación de desastres mediante transferencias en los términos que establece el artículo 80 de la Ley 1523, estaban encaminadas para que éstos legalizaran los recursos transferidos. En la presente auditoría de cumplimiento se evidenció que las acciones implementadas por la UNGRD no han sido efectivas; además, no se evidencia un adecuado seguimiento del cumplimiento de este procedimiento, y no se generaron oportunamente otras actividades o acciones a seguir para que se lograra corregir las causas y situaciones irregulares que condujeron a finalización y cierre de dicha situación en el plan de mejoramiento institucional.

La evaluación de Control Interno arrojó una calificación para la etapa de ejecución *con deficiencias*, con un puntaje de 1,6, como resultado de la identificación y evaluación de los riesgos referentes a consistencia de la información, legalidad, y eficacia de los procedimientos aplicados por la UNGRD y el FNGRD, que dieron un resultado de Alto en el riesgo combinado según el ejecutable de evaluación del control fiscal interno de la Auditoría de Cumplimiento de la CGR.

En la verificación sobre la gestión adelantada por la UNGRD en el cumplimiento y seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito con la CGR por la vigencia 2015, 2016 y 2017 se encontró que las acciones diseñadas para el hallazgo de transferencias a entidades territoriales no fueron efectivas y fueron cerradas sin que Control Interno verificara las acciones desarrolladas, y si las causas que dieron origen a esas circunstancias se hubieran subsanado, dado que se encontró que subsisten las deficiencias en la legalización de transferencias giradas a los entes territoriales, como se evidencia en los resultados del informe.

1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría de la Contraloría General de la República se establecieron siete (7) hallazgos, de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia disciplinaria.

1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

La UNGRD, y FNGRD, así como la Gobernación del Putumayo y la Alcaldía de Mocoa, de conformidad con el artículo 95 de la Ley 1523 de 2012, deben elaborar un plan de mejoramiento sobre los hallazgos consignados en el presente informe, y remitirlo dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo décimo séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013. Para efectos de la habilitación en el sistema de rendición electrónica de cuentas e informes —SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soporte_sireci@Contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

La CGR evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades 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.

Atentamente,



DAVID JOSE VALENCIA CAMPO
Contralor Delegado para Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Aprobó: *María Cristina Quintero Quintero - DGA*
Revisó: *Fernando Grillo Parra - Supervisor*
Edilberto Peña Gonzalez - Líder Equipo
Elaboró: *Equipo auditor.*



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 RESULTADOS GENERALES DEL ASUNTO AUDITADO

La atención del desastre de Mocoa, ocurrido el 31 de marzo de 2017, por parte de la UNGRD se realizó dentro del marco de competencias que establece la Ley 1523 de 2012¹⁰, por la cual se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y estructuró el sistema nacional de gestión de riesgos de desastres. La UNGRD y el FNGRD actuaron en cumplimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con la Gobernación del Putumayo y la Alcaldía Municipal de Mocoa, de acuerdo con el contenido de dicha norma.

La atención en la fase de respuesta y estabilización de la emergencia de origen natural, se enmarcó en los actos administrativos mediante los cuales se declaró el desastre y la calamidad en el nivel nacional y territorial: Decreto 599 del 6 de abril de 2017: *Por el cual se declara la situación de desastre en el municipio de Mocoa - Departamento de Putumayo*; el Decreto 0068 del 1 de abril de 2017 (Gobernación Putumayo) *Por medio del cual se declara situación de calamidad pública en el departamento del Putumayo por los graves daños ocasionados por la creciente súbita de la quebrada Taruca, Taruquita, la misión, ríos Mulato y Sangoyaco y deslizamientos en el municipio de Mocoa*; y el Decreto No. 0056 del 1 de abril de 2017 (Municipal Mocoa), por el cual se declara una situación de calamidad pública en el municipio de Mocoa.

También hizo parte del marco general para la atención de la emergencia el Plan de Acción Específico (en adelante –PAE) para la Recuperación de Mocoa 2017, aprobado en sesión del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de desastres ampliado con el consejo municipal del riesgo de desastres y la presencia de actores nacionales de fecha 02 de agosto de 2017, el cual de conformidad con el artículo 62 de la Ley 1523 de 2012, señalará las entidades y organismos que participan en la ejecución del plan de acción específico, las labores que deben desarrollar y la forma como se articulan a la dirección, coordinación para la reconstrucción de Mocoa.

La atención y respuesta inmediata al desastre recibió el apoyo del gobierno nacional mediante la aprobación de un traslado presupuestal por \$40.000 millones del Fondo Interministerial a través de la UNGRD al FNGRD, para atender las prioridades de la emergencia. También se ejecutaron en la fase de respuesta y estabilización recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD por cuantía de \$ 28,928 millones.

Respecto de los objetivos desarrollados en la presente auditoría de cumplimiento se verificó lo siguiente: la contratación por parte del FNGRD a través de la UNGRD y los recursos de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo cuando provengan del FNGRD,

¹⁰ 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

durante las fases de respuesta, estabilización y reconstrucción, de conformidad con el alcance que se estableció previamente, las muestras de auditoría y los contratos relacionados para cada una de las fases antes citadas. Se emitió un concepto respecto al cumplimiento de los requisitos legales y la recepción de los bienes y servicios conforme a las especificaciones técnicas pactadas y a la cobertura de la población beneficiaria, de acuerdo con los procedimientos y técnicas de auditoría empleados y/o ejecutados durante el proceso auditor.

El equipo de auditoría verificó los resultados de los planes de acción, programas y proyectos relacionados (Plan de Acción Específico para la reconstrucción de Mocoa) ejecutado por la UNGRD, de conformidad con la competencia establecida en la Ley 1523 de 2012. Igualmente, se evaluó la gestión presupuestal y contable de los recursos destinados al cumplimiento de planes, programas y proyectos para la atención del desastre en el municipio de Mocoa, específicamente, los pagos de los contratos evaluados en cada una de las muestras de auditoría seleccionadas que incluyen las donaciones y las transferencias directas realizadas a la Gobernación del Putumayo y a la Alcaldía de Mocoa.

De acuerdo a los resultados producto de la evaluación de los anteriores temas, se evidenciaron debilidades en la aplicación de las normas y procedimientos de la UNGRD y el FNGRD con respecto a la ejecución y supervisión contractual en las obras y servicios verificados en la fase de respuesta y de reconstrucción, baja ejecución de los proyectos del Plan de Acción Específico para la recuperación de Mocoa, persisten las debilidades identificadas en anteriores vigencias respecto a los recursos transferidos por el FNGRD a los entes territoriales, en los que se evidenciaron incumplimientos en los criterios definidos, como quiera que se encontraron situaciones en las legalizaciones del giro de transferencias a las Entidades Territoriales (Gobernación del Putumayo y Alcaldía de Mocoa) para la respuesta y recuperación de la emergencia de origen natural, como se detalla en el contenido del informe.

Se evaluó igualmente el Control Fiscal Interno relacionado con la materia a auditar, el cual arrojó un concepto con deficiencias y se atendieron las solicitudes ciudadanas relacionadas con el asunto de la auditoría.

Finalmente se verificó la efectividad del Plan de Mejoramiento en relación con los asuntos objeto de la auditoría. Para los dos hallazgos relacionados con la materia a auditar la única acción de mejora planteada: Levantamiento de un procedimiento firmado de manera conjunta UNGRD y Fiduprevisora – FNGRD, se encuentra ejecutada al 100% a 31 de Diciembre de 2017. Si bien la actividad planteada se cumplió, fue parcialmente efectiva, ya que para la auditoría de cumplimiento a los recursos para la reconstrucción de Mocoa, se realizó la legalización de los recursos transferidos a la gobernación del Putumayo, no se subsanan la causa y debilidad encontrada respecto a la legalización de los recursos transferidos al Municipio de Mocoa en las cuantías especificadas en el informe.

2.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

Evaluar la gestión de adquisición de bienes y servicios (contratación) por parte de la UNGRD, FNGRD y de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo, con ocasión del desastre ocurrido en MOCOCA el 31 de marzo de 2017, durante las fases de respuesta, estabilización y reconstrucción, y emitir concepto sobre el cumplimiento de los requisitos legales y la recepción de los bienes y servicios conforme a las especificaciones técnicas pactadas y a la cobertura de la población beneficiaria.

La Ley 1523 de 2012 en su artículo 66 establece que los contratos que celebre el FNGRD para la adquisición de los bienes y servicios, 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 2007.¹¹ La contratación en cada una de las fases con ocasión del desastre ocurrido en MOCOCA el 31 de marzo de 2017, fue la siguiente:

- *Fase de respuesta y estabilización:*

De los recursos del Fondo Interministerial por \$40.000 millones apropiados por el Gobierno Nacional, la muestra auditada corresponde a 12 contratos por valor de \$33,607 millones para atender las prioridades de la atención de la emergencia.

De los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD por cuantía de \$ 28,928 millones, fueron verificados en el proceso auditor 11 contratos por valor de \$12.228 millones, que se destinaron, principalmente, para la contratación de maquinaria amarilla, el pago de subsidios de arriendo y suministro de alimentación en albergues.

De los destinados a la Gobernación del Putumayo y la Alcaldía Municipal de Mocoa para la atención del desastre, por valor de: \$4.740 millones, se verificó la legalización de una muestra de 6 transferencias por \$3.393 millones.¹²

- *Fase de reconstrucción:*

Los recursos para la fase de reconstrucción contenidos en el PAE, informado por la UNGRD para el período 2017- 2020, tiene un valor de \$568,485 millones, de los cuales,

¹¹ Artículo 66 de la Ley 1523 de 2012.

¹² Artículo 80. Transferencia de recursos. El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.

son ejecutados por la UNGRD \$107.025 millones, a través de 12 contratos. De éstos se seleccionó una muestra de 7 contratos por \$32.182 millones, que corresponden a la construcción de 4 puentes peatonales (\$451 millones); la puesta en funcionamiento de la plaza de mercado temporal (\$1.700 millones); el suministro de materiales, ferretería, herramientas menores y concretos para ejecutar las obras encaminadas a la adecuación, rehabilitación y reconstrucción de las vías (\$2,959 millones), la oficina de gobierno nacional (\$2.084 millones); la dotación de uniformes formal y deportivo para 2.518 niños (\$727 millones); la construcción 300 viviendas urbanas fase 1 (\$18.885 millones) con su correspondiente interventoría (\$8.011 millones) y el sistema de alerta temprana SAT (\$1.223 millones). De los recursos de donaciones, de un total de \$37,408 millones se seleccionó una muestra de 6 contratos ejecutados con estos recursos por \$8.676 millones.

De los contratos se verificó el cumplimiento de los requisitos legales para la atención de la emergencia, en especial, la necesidad de la contratación y su relación con el objeto misional y/o funcional de la UNGRD establecidos en la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 4147 de 2011. También se verificó que la suscripción de los contratos para la respuesta y recuperación del desastre de Mocoa se encontrara dentro del término dispuesto para la declaratoria de calamidad de Mocoa: Decreto 599 de 2017 y 606 de 2018. Finalmente, se verificó que los objetos contractuales se encuentren priorizados dentro de la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) para la reconstrucción de Mocoa.¹³

Sobre el cumplimiento en la aplicación del procedimiento de ratificaciones de la UNGRD y FNGRD en el marco de la atención de la fase de respuesta y reconstrucción de la emergencia de Mocoa en 2017, se verificó la existencia de la orden de proveeduría; la aceptación del proveedor; así como su verificación respecto al documento de referencia denominado *"precios de ayuda humanitaria de emergencia, ayuda alimentaria, no alimentaria y materiales de construcción para la rehabilitación"*.

Respecto a la supervisión ejercida durante la ejecución de los contratos y la entrega a satisfacción de los bienes y servicios contratados y del cumplimiento de los requisitos para el pago, respecto en los procedimientos de ratificación y de invitación a contratar, se verificó que los documentos que sirven de soporte de la gestión fiscal estuvieran efectivamente emitidos por el supervisor del contrato y el funcionario que los recibe; que en particular, permitieran verificar el cumplimiento de las obligaciones pactadas, así como lo previsto en el Manual de Contratación y Supervisión del FNGRD, adoptado mediante las Resoluciones 1578 de 2016 y 0683 de 2017, tales como la existencia de informes de supervisión donde evidencie el cumplimiento de obligaciones contractuales.

Como resultado de las anteriores actividades y de los criterios verificados, se concluye que, salvo por el hallazgo que se presenta a continuación sobre la supervisión contractual, la ejecución de los recursos a través de la contratación para la adquisición de

¹³ El EDAN es un Guía para la evaluación de Desastres promocionado por Oficina de los Estados Unidos para la Asistencia a Desastres Extranjeros en la región de Latinoamérica y utilizado por varios países, incluyendo Colombia. Ha sido el punto de referencia en las Evaluaciones de necesidades para la Dirección de Gestión de Riesgo desde el 2008, y debe ser implementado por los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres después de una Emergencia.

bienes y servicios mediante el procedimiento de selección de gestión contractual en la modalidad de ratificación y de invitación a contratar, cumplió con los criterios aplicados, por la UNGRD y FNGRD en la fase de respuesta y recuperación de la emergencia de Mocoa en 2017.

El incumplimiento de los criterios aplicados en relación con este objetivo dio lugar a la estructuración del siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 1: Supervisión contractual

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*, establece:

"(...) Los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. 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. (Art. 82 y 83) (...)"

La Resolución No. 1578 del 30 de diciembre de 2016 y Resolución No. 0683 del 20 de junio de 2017: *"Por la cual se adopta 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"*. Establece:

"(...) ARTÍCULO 22. 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, quienes responderán civil, penal, fiscal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría o de asesoría, como por los hechos u omisiones que les 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 a las ayudas subsidiarias que se financien con recursos del 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.

PARAGRAFO PRIMERO. El Director General de la UNGRD, en su calidad de ordenador del gasto o su delegado, podrá instruir a FIDUPREVISORA a contratar la interventoría o la supervisión en forma externa, e igualmente, cuando se requiera otros mecanismos adicionales de seguimiento o auditoría".

De acuerdo con las Resoluciones Nos. 1578 del 30 de diciembre de 2016 y 0683 del 20 de junio de 2017, y la guía de supervisión e interventoría G-1604-GCON-01 de la UNGRD y el

FNGRD, la ejecución de los contratos debe tener seguimiento y supervisión, con miras a asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato, en particular, aquellas relacionadas con el pago y el recibo definitivo y a satisfacción de los bienes y servicios contratados, en cumplimiento de las obligaciones pactadas, los principios de la función administrativa y la gestión fiscal previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y la Ley 42 de 1993, respectivamente, las normas sobre las facultades del ordenador previstas en los artículos 14 a 18 de la Ley 80, en concordancia con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012; así como lo previsto sobre el asunto en el Manual de Contratación y Supervisión del FNGRD, adoptado mediante las Resoluciones 1578 de 2016 y 0683 de 2017.

La Guía de Supervisión e Interventoría, G- 1604-GCON-01, de la UNGRD, establece:

"Esta guía debe ser aplicada por todos aquellos funcionarios y/o contratistas de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD y/o el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD, que por sus condiciones, conocimientos e idoneidad en determinado tema, llegaren a ser designados como supervisores e interventores de un contrato o convenio celebrado por la Entidad".

Igualmente establece que a *"La supervisión: Corresponde al seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del contrato. (Según la necesidad de la entidad)"*
(...)

Las guías de supervisión e interventoría G- 1604-GCON-01 de la UNGRD y del FNGRD, en lo correspondiente a las funciones u obligaciones particulares de los supervisores o interventores, entre otras, señala la siguiente:

- *"Seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato.*
- *Rendir informes periódicos o cuando lo considere necesario la Entidad, sobre el avance y ejecución del contrato.*
- *Verificar la correcta ejecución y cumplimiento del contrato. (...)"*.

En la misma guía entre los aspectos generales del ejercicio de vigilancia y control, se encuentra: *"e) Presentar los informes periódicos al Ordenador del Gasto. (...)"*.

Así mismo, entre las actividades generales de los Supervisores y/o Interventores, se establece: *"(...) b) Realizar seguimiento del cumplimiento del plazo del contrato y de los cronogramas en él incluidos"*.

En los siguientes contratos de la muestra, no se encontraron informes de la supervisión en la etapa de ejecución contractual:

- **Contrato 9677-PPAL001-211-2017:** Prestación de servicios exequiales para la atención de la declaratoria de calamidad pública de Mocoa putumayo mediante decreto 0056 del 01 de abril de 2017 en razón al evento ocurrido el 31 de marzo de 2017. Este contrato inició el 04 de abril de 2017 y finalizó el 04 de agosto de 2018.

- **Contrato 9677-PPAL001-223-2017:** Suministro de alimentación para la atención de los damnificados alojados en albergues temporales en el marco de la declaratoria de calamidad pública no 0068 del 1 de abril de 2017. Este contrato tuvo fecha de inicio el 19 de abril de 2017 y finalizó el 01 de septiembre de 2017.
- **Contrato 9677-PPAL001-289-2017:** Contratar de manera expedita el suministro del sistema de alerta temprana por avenida torrencial y crecientes súbitas generadas por precipitaciones en la microcuenca de los ríos mulato Mocoa Sangoyaco quebradas taruca y taruquita del municipio de Mocoa- Putumayo en el marco del decreto municipal de calamidad pública 56 del 01 de abril de 2017 decreto departamental de calamidad pública 068 de 01 de abril de 2017 y decreto nacional de situación de desastre 599 del 6 de abril de 2017. Este contrato inició el 20 de junio de 2017 y finalizó el 19 de octubre de 2017

Respecto de los contratos 9677-PPAL001-708-2017 y 9677-PPAL001-615 de 2017, de acuerdo a la información aportada por la UNGRD, se evidencia que en la etapa de ejecución de los contratos se presentó un informe de supervisión en cada uno, de fechas 10 de noviembre de 2017 y 5 de octubre de 2018, respectivamente, no obstante para la CGR, la no presentación de informes de manera periódica, teniendo en cuenta el tiempo de ejecución de los contratos, se constituye igualmente en incumplimiento de la obligación por parte del supervisor de rendir los mismos durante la ejecución contractual. Los objetos de estos contratos son:

- **Contrato 9677-PPAL001-615-2017:** Suministro de materiales, ferretería, herramientas menores y concretos para ejecutar las obras encaminadas a la adecuación, rehabilitación y reconstrucción de las vías priorizadas en el marco de las declaratorias de calamidad pública Decretos Nos. 056 y 068 de 2017, y la declaratoria de situación de desastre en el municipio de Mocoa Decreto No. 599 de 2017. El término de ejecución de este contrato es desde el 15 de septiembre de 2017 y se encontraba vigente al término de la ejecución de la auditoría (6 de noviembre de 2018).
- **Contrato 9677-PPAL001-708-2017:** Prestación de servicios como operador logístico para la organización y ejecución de las actividades encaminadas a la elaboración e implementación de los planes comunitarios de gestión del riesgo de las comunidades de las zonas rurales y urbana del municipio de Mocoa conforme a la priorización efectuada por el CMGRD en el marco de las declaratorias de calamidad pública mediante los decretos 056 y 068 de 2017 y la declaratoria de situación de desastre 599 de 2017 y el plan de acción específico para la recuperación del municipio de Mocoa Putumayo. El término de ejecución de este contrato es desde el 19 de octubre de 2017 hasta el 09 de febrero de 2018.

Esta situación se genera por debilidades de Control de la UNGRD en la aplicación de los procedimientos administrativos internos de la UNGRD sobre la ejecución de los recursos y del cumplimiento de obligaciones del supervisor, lo que afecta la gestión de seguimiento

a la prestación y/o entrega de los bienes y servicios contratados o en las condiciones pactadas.

Respuesta de la UNGRD:

En relación con el punto que señala "no se encontraron informes de la supervisión en la etapa de ejecución contractual", es preciso tener en cuenta los argumentos que se exponen a continuación respecto de la labor de supervisión contractual y lo informado por cada uno de los supervisores de los contratos mencionados en relación con las actividades específicas.

De conformidad con lo señalado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 el objeto de la Supervisión es la realización del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que permita asegurar el cumplimiento del objeto contractual.

La supervisión es entendida como la vigilancia ejercida de todos los aspectos relacionados con el contrato estatal, de la ejecución de las obligaciones contractuales en la forma acordada, por lo tanto la finalidad de la misma puede ser atendida utilizando todos los mecanismos de los que dispone la entidad.

Un supervisor debe velar por la ejecución y cumplimiento del contrato y esto se puede hacer de distintas maneras como por ejemplo las actas de recibo a satisfacción, los formatos de autorización y Certificación y solicitud de pago para contratistas (FR-1605-GF-53) y verificación de informes presentados por los contratistas los cuales son avalados por el formato mencionado, convirtiéndose así en documentos de informes del seguimiento contractual.

Es así como en cada uno de los contratos se ejercieron las labores de supervisión de la siguiente forma:

- Contrato 9677-PPAL001-211-2017: respecto a la no presentación de informes de supervisión en la etapa de ejecución, a continuación se relacionan las consideraciones donde se exponen las actividades desarrolladas que demuestran el seguimiento y verificación por parte de la supervisión, donde se observa el avance en el cumplimiento del objeto contractual para el adecuado control y seguimiento en el marco de ejecución del contrato de prestación de servicios exequiales para la atención de la declaratoria de calamidad pública n° 0056 del 1° de abril de 2017 del municipio de Mocoa - putumayo, en razón al evento ocurrido el 31 de marzo de 2017, así:
 - a. Teniendo en cuenta que el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 indica que la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico con miras a asegurar el cumplimiento del objeto contractual, la supervisión del contrato 9677-PPAL001-211-2017 para cada uno de los pagos mediante formato FR-1605-GF-53 (Certificación y solicitud de pago para contratistas), informó al ordenador del gasto: (...) "El (los) suscrito(s) interventor(es) y/o supervisor(es) y/u Ordenador del Gasto certifica(n) que de conformidad con los términos del contrato y a las obligaciones que de este se deriven por parte del contratista, éste ha cumplido a satisfacción con desarrollo de las obligaciones específicas **correspondientes al período** y/u objeto contractual; por lo que solicito (amos) proceder con el trámite del desembolso o pago respectivo;" (...) tal como se puede evidenciar en cada uno de los pagos se adjunta informe del contratista de los servicios y actividades ejecutadas en cada uno de los periodos de cobro, al igual que las certificaciones de servicio prestado y los certificados de defunción de cada uno de los cuerpos los cuales fueron verificados por la supervisión y es por esta razón que emite el certificado en mención, demostrando así seguimiento periódico al contrato.
 - b. Aunado a lo anterior la verificación de los servicios prestados se realizaba por medio del cruce de información obtenida de la base de datos Excel que presentaba el contratista contra los certificados de defunción emitidos por el Instituto de Medicina Legal y el certificado de servicio prestado emitido por el contratista.

- c. Es importante indicar que en el ejercicio de seguimiento y verificación periódica tuvo constante comunicación con el Instituto de Medicina Legal seccional Putumayo, con el fin de realizar el cruce de información de las personas. (Anexo "CORREO MEDICINA LEGAL MUESTRA").
- d. Aunado a lo anterior en cada uno de los soportes de solicitud de otro sí, la supervisión presenta al ordenador del gasto una justificación donde se va realizando el balance de ejecución financiera del contrato y los cuerpos que van quedando para identificación genética en medicina legal. (Anexo "SOPORTES OTROSÍ").
- e. Así mismo, por parte del supervisor al momento de tramitar el pago se anexan los documentos de acuerdo a establecido en la cláusula SÉPTIMA –VALOR Y FORMA DE PAGO: (...) El FNGRD realizará el pago de la prestación de servicios exequiales básicos, por actas parciales, previa presentación de la factura por parte del contratista con el lleno de los requisitos, soportada con la presentación de la certificación del servicio a satisfacción expedida por el supervisor del contrato (...)
De igual forma el trámite de pago se realizó de acuerdo a los procedimientos internos de la UNGRD.
- f. De lo anterior y de acuerdo a los soportes documentales allegados, se deduce que por parte de la UNGRD se implementaron los mecanismos necesarios para ejercer el adecuado control y seguimiento a la ejecución del contrato y del cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de PARQUES Y FUNERARIAS S.A.S siendo así que en ningún momento se puso en riesgo el presupuesto asignado al contrato y el no cumplimiento del objeto contractual.

Es por todo lo anteriormente expuesto y probado documentalmente que la supervisión del contrato se ejerció dando cumplimiento a lo estipulado en la ley 1474 de 2011, en especial lo contemplado en el artículo 84 de la norma en comento.

Así las cosas, respetuosamente consideramos que la situación señalada en la observación N° 2, no constituye una infracción disciplinaria, y por ello, con fundamento en los supuestos de hecho y de derecho esbozados, se solicita amablemente al ente auditor desestimar cualquier posible hallazgo o responsabilidad con presunta incidencia disciplinaria.

- Contrato 9677-PPAL001-223-2017: respecto a la no evidencia de las actividades de seguimiento y verificación por parte de la supervisión, donde se observe el avance en el cumplimiento del objeto contractual, a continuación se relacionan las consideraciones donde se exponen las actividades desarrolladas para el adecuado control y seguimiento en el marco de ejecución del contrato de suministro de alimentación para la atención de los damnificados alojados en los albergues temporales por la emergencia presentada en el municipio de Mocoa de acuerdo a la declaratoria de calamidad pública No. 0068 del 01 de abril de 2017, así:
 - a. Teniendo en cuenta que el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 indica que la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico con miras a asegurar el cumplimiento del objeto contractual, la supervisión del contrato 9677-PPAL001-223-2017 para cada uno de los pagos mediante formato FR-1605-GF-53 (Certificación y solicitud de pago para contratistas), informó al ordenador del gasto: (...) "El (los) suscrito(s) interventor(es) y/o supervisor(es) y/u Ordenador del Gasto certifica(n) que de conformidad con los términos del contrato y a las obligaciones que de este se deriven por parte del contratista, éste ha cumplido a satisfacción con desarrollo de las obligaciones específicas **correspondientes al periodo y/u objeto contractual**; por lo que solicito (amos) proceder con el trámite del desembolso o pago respectivo;" (...) tal como se puede evidenciar en cada uno de los pagos se adjunta informe del contratista del suministro de alimentación para cada uno de los periodos de cobro y es por esta razón que se emite el certificado en mención, demostrando así seguimiento periódico al contrato.
 - b. El control de solicitudes y requerimientos realizado por parte de la UNGRD para el suministro de alimentación en cada uno de los albergues oficiales y no oficiales, era actualizado diariamente por parte del supervisor en la base de datos que se implementó para tal fin, esto con la intención de

ejercer el control día a día de las necesidades en el número de raciones de desayunos, almuerzos y cenas de la comunidad que se encontraba en los diferentes albergues (Anexo "CONSOLIDADO Y CONTROL DE SUMINISTRO ALIMENTACIÓN ALBERGUES MOCOA").

- c. Los recorridos de entrega de la alimentación en cada punto de los albergues eran acompañados por el supervisor designado por la UNGRD y en ocasiones del chef por parte del contratista y de la Secretaría de Salud, esto para atender al instante a la comunidad en caso de alguna novedad.*
- d. Así mismo durante la ejecución del contrato de suministro, se levantaron las actas diarias de entrega y recibo a satisfacción suscritas por parte del delegado del contratista y del supervisor designado por la UNGRD, en donde se detalla la fecha, albergue, ración y cantidad de los servicios entregados (Anexos "ACTAS DE ENTREGA DIARIA PAGO No. 1 FACTURA 1733" hasta "ACTAS DE ENTREGA DIARIA PAGO No. 6 FACTURA 1939").*
- e. El Seguimiento de ejecución presupuestal y operativa del suministro de los servicios de alimentación se realizaba en la base de datos (archivo en Excel), ejerciendo el control necesario con relación a los pagos realizados y el presupuesto pendiente por ejecutar (Anexo "CONSOLIDADO Y CONTROL DE SUMINISTRO ALIMENTACIÓN ALBERGUES MOCOA").*
- f. Previo a la recepción de los documentos requeridos para trámite de pago, se realizó el cruce de las bases de datos del contratista, la UNGRD y las actas diarias de entrega, con el fin de verificar el número de las raciones de alimentación suministradas en el periodo de corte y una vez confrontada la información se procedía a la firma del acta consolidada de entrega y recibo a satisfacción y el resumen detallado del suministro de desayunos, almuerzos y cenas por día en los diferentes albergues que a la fecha se encontraban en servicio.*
- g. Por parte de la supervisión se solicitaban informes técnicos al contratista y se realizaban acompañamiento continuo con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales (Anexos "INFORME TÉCNICO I JUNIO DE 2017" hasta "INFORME TÉCNICO III SEPTIEMBRE DE 2017").*
- h. Así mismo, por parte del supervisor al momento de tramitar el pago se anexan los documentos de acuerdo a establecido en la cláusula SEPTIMA –VALOR Y FORMA DE PAGO: (...) el FNGRD realizara el pago del suministro de alimentación, por actas parciales, debido a que el contrato es a monto agotable según las necesidades de la atención de la emergencia previa presentación de la factura por parte del contratista con el lleno de los requisitos, soportada con la presentación de la certificación del servicio a satisfacción expedida por el supervisor del contrato (...) De igual forma el trámite de pago se realizó de acuerdo a los procedimientos internos de la UNGRD.*
- i. En registro fotográfico se evidencia el acompañamiento de la UNGRD a través del supervisor designado, en las actividades realizadas por el contratista para dar cumplimiento con el objeto y las obligaciones contenidas en el documento contractual, con el fin de brindar el servicio de alimentación a la comunidad afectada en el Municipio de Mocoa bajo los mejores estándares de calidad (Anexo "REGISTRO FOTOGRÁFICO EJECUCIÓN CONTRATO ALIMENTACIÓN MOCOA").*
- j. De lo anterior y de acuerdo a los soportes documentales allegados, se deduce que por parte de la UNGRD se implementaron los mecanismos necesarios para ejercer el adecuado control y seguimiento a la ejecución del contrato y del cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la Sociedad de Servicios Integrales Petroleros S.A.S. siendo así que en ningún momento se puso en riesgo el presupuesto asignado al contrato y el cumplimiento del objeto contractual.*

Es por todo lo anteriormente expuesto y probado documentalmente que la supervisión del contrato se ejerció dando cumplimiento a lo estipulado en la ley 1474 de 2011, en especial lo contemplado en el artículo 83 de la norma en comento.

Así las cosas, respetuosamente consideramos que la situación señalada en la observación N° 2, no constituye una infracción disciplinaria, y por ello, con fundamento en los supuestos de hecho y de derecho esbozados, se solicita amablemente al ente auditor desestimar cualquier hallazgo o responsabilidad con presunta incidencia disciplinaria.

- Contrato 9677-PPAL001-289-2017: Este contrato corresponde a un contrato de suministro el cual puede ser definido como el acuerdo contractual por el cual una parte se obliga, a cambio de una contraprestación, a cumplir en favor de otra, en forma independiente, prestaciones periódicas o continuadas de cosas o servicios, por lo tanto el supervisor debe dentro de sus funciones verificar la entrega final de los bienes suministrados, ejercicio que se vio materializado en el acta de recibo a satisfacción de los bienes, referida punto a punto.

Igualmente en los informes de visita técnica reposa los reportes que realizó el supervisor en realización al seguimiento de este contrato.

- Contrato No. 9677-PPAL001-708-2017: respecto a la no evidencia de las actividades de seguimiento y verificación por parte de la supervisión, donde se observe el avance en el cumplimiento del objeto contractual, a continuación se relacionan las consideraciones donde se exponen las actividades desarrolladas para el adecuado control y seguimiento en el marco de ejecución del contrato de prestación de servicios como operador logístico para la organización y ejecución de actividades encaminadas a la elaboración e implementación de los planes comunitarios de gestión del riesgo, así:

- a. Teniendo en cuenta que el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 indica que la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico con miras a asegurar el cumplimiento del objeto contractual, la supervisión del contrato 9677-PPAL001-708-2017 para cada uno de los pagos mediante formato FR-1605-GF-53 (Certificación y solicitud de pago para contratistas), informó al ordenador del gasto: (...) "El (los) suscrito(s) interventor(es) y/o supervisor(es) y/u Ordenador del Gasto certifica(n) que de conformidad con los términos del contrato y a las obligaciones que de este se deriven por parte del contratista, éste ha cumplido a satisfacción con desarrollo de las obligaciones específicas **correspondientes al periodo** y/u objeto contractual; por lo que solicito (amos) proceder con el trámite del desembolso o pago respectivo:" (...) tal como se puede evidenciar en el pago se adjunta informe del contratista y es por esta razón que se emite el certificado en mención, demostrando así seguimiento al contrato.
- b. Este contrato tuvo en su ejecución 2 cuentas de cobro equivalentes al 90% las cuales tuvieron su respectivo informe de supervisión, presentado a la Fiduprevisora para su respectivo pago y un 10% restante contra liquidación del cual también se realizó informe final de supervisión y ejecución y fueron presentados los documentos para su liquidación (en proceso en este momento); dichos informes fueron remitidos a la CGR en el momento de sus reiteradas solicitudes y cargados en la ruta dispuesta para tal fin.

- Contrato 9677-PPAL001-225-2017: Se solicita aclarar el contrato, toda vez que el objeto relacionado no coincide con el número del contrato.

- Contrato No. 9677-PPAL001-615-2017: respecto a la no evidencia de las actividades de seguimiento y verificación por parte de la supervisión, donde se observe el avance en el cumplimiento del objeto contractual, a continuación se relacionan las consideraciones donde se exponen las actividades desarrolladas para el adecuado control y seguimiento en el marco de ejecución del contrato, así:

- a. Teniendo en cuenta que el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 indica que la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico con miras a asegurar el cumplimiento del objeto contractual, la supervisión del contrato 9677-PPAL001-615-2017 para cada uno de los pagos mediante formato FR-1605-GF-53 (Certificación y solicitud de

- pago para contratistas), informó al ordenador del gasto: (...) "El (los) suscrito(s) interventor(es) y/o supervisor(es) y/u Ordenador del Gasto certifica(n) que de conformidad con los términos del contrato y a las obligaciones que de este se deriven por parte del contratista, éste ha cumplido a satisfacción con desarrollo de las obligaciones específicas **correspondientes al período** y/u objeto contractual; por lo que solicito (amos) proceder con el trámite del desembolso o pago respectivo:" (...) tal como se puede evidenciar en el pago se adjunta acta de recibo a satisfacción y es por esta razón que se emite el certificado en mención, demostrando así seguimiento al contrato.
- b. El contrato 9677-PPAL001-615 de 2017, corresponde a un contrato de suministro por lo anterior, el supervisor debe dentro de sus funciones verificar la entrega final del suministro y para tal fin se firmó un acta de recibo a satisfacción de los bienes. Igualmente, se cruzó correspondencia electrónica como parte del seguimiento de las actividades y además en los informes de visita técnica reposa los reportes que realizó el supervisor en realización al seguimiento de este contrato. Igualmente, durante la etapa de ejecución el supervisor contó con el apoyo del Equipo de la UNGRD que hizo presencia permanente en Mocoa durante la etapa de construcción de las vías y se realizaron reuniones semanales como consta en las Actas de Seguimiento que reposan en el contrato de control y seguimiento 9677-PPAL001-615-2017.
 - c. Se adjunta informe de supervisión del período 5 de septiembre a 5 de octubre de 2018 a cargo del contratista Álvaro Cárdenas designado para tal efecto a partir de dicha fecha.

Se anexa:

Cuenta de cobro 01 con informe de supervisión y soportes.

Cuenta de cobro 02 con informe de supervisión y soportes.

Informe final de supervisión.

Informe final de ejecución.

Designación de Supervisión.

Comunicación interna para solicitud de liquidación.

Ahora bien, respecto de la afirmación de que "en la fase de ejecución no se evidencia actividades de seguimiento y verificación por parte de la supervisión (...)", nos permitimos manifestar lo siguiente:

Teniendo en cuenta que de conformidad con lo señalado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 el objeto de la Supervisión es la realización del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que permita asegurar el cumplimiento del objeto contractual, durante la ejecución de los contratos se hizo entrega de la información periódica del avance y ejecución a las dependencias que lo solicitaron. Adicionalmente se presentó un Informe de Supervisión Final para cada uno de los contratos por parte del Supervisor, los cuales fueron allegados en requerimiento de información por parte de la CGR.

De otro lado, en la consolidación de información que realiza la Oficina Asesora de Planeación e Información periódicamente por región, según sus indicaciones, se hace seguimiento a la ejecución de los mismos con el apoyo informativo del personal dispuesto de manera permanente por la UNGRD en campo y los funcionarios de la administración municipal. (Se solicita acceso a la CGR para la verificación de la información remitida por cada una de las áreas respecto del avance y seguimiento de cada uno de los contratos).

El personal de apoyo en campo de la UNGRD realiza informes semanales de avance de los proyectos, los cuales son dados a conocer por CITEC y la información es verificada frente a los informes enviados por el contratista (Fundación Puentes de la Esperanza).

Se cargan a la ruta establecida los soportes de los correos enviados a CITEC y por el contratista, se cuenta con información desde el día del evento (31 de marzo de 2017) hasta la fecha.

Por lo cual la UNGRD sí cuenta con controles sobre la ejecución de los recursos y verificación del avance del cumplimiento en la prestación de servicios y entrega de los bienes.

Así las cosas, respetuosamente consideramos que la situación señalada en la observación N° 2, no constituye una infracción disciplinaria, y por ello, con fundamento en los supuestos de hecho y de derecho esbozados, se solicita amablemente al ente auditor desestimar cualquier hallazgo o responsabilidad con presunta incidencia disciplinaria.

Análisis de la respuesta:

Teniendo en cuenta la respuesta ofrecida por la UNGRD sobre este hallazgo, es preciso comentar:

La supervisión en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, que sobre el cumplimiento del contrato ejerce la entidad estatal. En este sentido, la respuesta al hallazgo y los anexos suministrados por la UNGRD, hacen referencia al seguimiento a la ejecución de los contratos, actas de recibo a satisfacción, actas de reunión, formatos de certificación y solicitud de pago para contratistas - FR-1605-GF-53.

De igual forma, la Guía de Supervisión e Interventoría de la UNGRD (código: G-1604-GCON-01) entre las funciones u obligaciones particulares de los supervisores o interventores establece, entre otras: "Rendir informes periódicos o cuando lo considere necesario la Entidad, sobre el avance y ejecución del contrato" y, entre los aspectos generales del ejercicio de vigilancia y control, establece el de "Presentar los informes periódicos al Ordenador del Gasto". (subrayado fuera de texto)

Así mismo, es importante resaltar que de conformidad con lo previsto en el párrafo 1° del artículo 48 de la Ley 1523 de 2012, la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

En los oficios por medio de los cuales se comunicó la designación de supervisión de los contratos, se expresa que en desarrollo de la misma deberá ejercer entre otras las siguientes obligaciones:

"14. Remitir a la coordinación de Contratos de Secretaría General de la UNGRD los documentos que hacen parte del contrato tales como: acta de inicio del contrato, informes del contratista, informes de supervisión y certificados de cumplimiento del objeto contractual expedidos por el supervisor, y los productos pactados en el contrato;" (subrayado fuera de texto)

En este sentido, respecto de los contratos 9677-PPAL001-708-2017 y 9677-PPAL001-615 de 2017, de acuerdo a la información aportada por la UNGRD, se evidencia que en la etapa de ejecución de los contratos se presentó un informe de supervisión en cada uno, de fechas 10 de noviembre de 2017 y 5 de octubre de 2018, respectivamente, no obstante para la CGR, la no presentación de informes de manera periódica como lo establece la Guía de Supervisión e Interventoría, G- 1604-GCON-01 de la UNGRD, en las funciones u obligaciones particulares de los supervisores o interventores, teniendo en cuenta el tiempo

de ejecución de los contratos se constituye igualmente en incumplimiento de la obligación por parte del supervisor de rendir los mismos durante la ejecución contractual. El término de ejecución de los contratos es el siguiente:

- Contrato 9677-PPAL001-211-2017: inició el 04 de abril de 2017 y finalizó el 04 de agosto de 2018.
- Contrato 9677-PPAL001-223-2017: inicio el 19 de abril de 2017 y finalizó el 01 de septiembre de 2017.
- Contrato 9677-PPAL001-289-2017: inició el 20 de junio de 2017 y finalizó el 19 de octubre de 2017.
- Contrato 9677-PPAL001-615-2017: El término de ejecución de este contrato es desde el 15 de septiembre de 2017 y se encontraba vigente a noviembre de 2018.
- Contrato 9677-PPAL001-708-2017: inició el 19 de octubre de 2017 y finalizó el 09 de febrero de 2018.

La CGR, no objeta los documentos soportes de las actividades en la ejecución de los contratos: 9677-PPAL001-223-2017, 9677-PPAL001-211-2017, 9677-PPAL001-708-2017, 9677-PPAL001-289-2017, 9677-PPAL001-615 de 2017. No obstante, dichos documentos no evidencian el cumplimiento por parte de los supervisores respecto a la presentación de informes de supervisión durante la ejecución, aunque como lo expresa la entidad en su respuesta, se pudieron constatar los soportes sobre cumplimiento a satisfacción de los objetos y obligaciones de los contratos en mención.

2.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

Verificar el cumplimiento y resultados de los planes de acción, programas y proyectos relacionados con el desastre de Mocoa.

Para la recuperación y reconstrucción de Mocoa, luego del desastre del 31 de marzo de 2017, y previamente haber realizado las actividades de recolección de información y elaboración de diagnósticos sectoriales, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, la UNGRD en lo nacional, la gobernación del Putumayo, y la alcaldía de Mocoa, en lo territorial, elaboraron y aprobaron el Plan de Acción Específico – PAE, para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas.

Cabe anotar que el PAE para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas es de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, esto significa que cada ministerio de acuerdo con su naturaleza y competencia, en el nivel nacional, y la gobernación del Putumayo, y la alcaldía de Mocoa en lo territorial, participan en una o varias líneas de acción y es responsable por la ejecución con sus recursos de los proyectos aprobados para la reconstrucción, aunque el seguimiento y evaluación lo realiza la UNGRD, las oficinas de planeación o la dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial.

El PAE para la reconstrucción de Mocoa fue aprobado en sesión del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de desastres ampliado con el Consejo Municipal del riesgo de desastres, la UNGRD y la presencia de representantes de las entidades del orden nacional, de fecha 02 de agosto de 2017. Las líneas de acción a partir de las cuales se estructuraron los proyectos de reconstrucción son las mismas 6 líneas que se tuvieron en cuenta para el diseño el documento CONPES 3904 de 2017, así: 1. Ordenamiento territorial, ambiente y gestión del riesgo; 2. Infraestructura Social; 3. Conectividad e integración regional; 4. Desarrollo económico; 5. Desarrollo social y 6. Desarrollo Institucional, y se aprobó con un presupuesto estimado de \$568,485 millones para el período 2017- 2020.

El avance en la ejecución del PAE por línea de acción, según lo informado por la UNGRD a 31 de octubre de 2018, es del 62.6% que corresponde a \$380.702 millones.

Avances PAE consolidado por líneas de acción¹⁴:

1. Conectividad de integración regional: con un grado de avance del 58% y un valor asignado de \$12.271 millones.
2. Desarrollo económico: con un grado de avance del 68% y un valor asignado de \$7.842 millones.
3. Desarrollo Institucional: con un grado de avance del 50% y un valor asignado de \$2.084.00 millones.
4. Desarrollo social: con un grado de avance del 100% y un valor asignado de \$8.294.00 millones.
5. Infraestructura Social: con un grado de avance del 44% y un valor asignado de \$342.852 millones.
6. Ordenamiento territorial, ambiente y gestión del riesgo: con un grado de avance del 56% y un valor asignado de \$7.359.00 millones.

De acuerdo con las anteriores líneas el avance por actividades del PAE se encuentra en el Anexo 2 del informe.

Ahora, los proyectos del PAE a cargo de la UNGRD - FNGRD tienen un valor estimado de \$107.025 millones, distribuido en 12 actividades, de las cuales se seleccionó una muestra de 7 actividades del plan por \$32.182 millones, que corresponden a la construcción de 4 puentes peatonales (\$451 millones); la puesta en funcionamiento de la plaza de mercado temporal (\$1.700 millones); el suministro de materiales, ferretería, herramientas menores y concretos para ejecutar las obras encaminadas a la adecuación, rehabilitación y reconstrucción de las vías (\$2,959 millones), la oficina de gobierno nacional (\$2.084

¹⁴ Se aclara que el valor "asignado" se refiere al efectivamente contratado

millones); la dotación de uniformes formal y deportivo para 2.518 niños (727 millones); la construcción 300 viviendas urbanas fase 1 (\$18.885 millones) con su correspondiente interventoría (\$8.011 millones) y el sistema de alerta temprana SAT (\$1.223 millones)

De acuerdo con la información verificada, se observó que el avance del PAE - UNGRD en cada una de las líneas de acción a 31 de octubre de 2018, a partir de los recursos efectivamente contratados corresponde a \$25.800 millones, que equivale al 75.3%, sin incluir aquí el proyecto de construcción de viviendas urbanas fase 1 ejecutado por la UNGRD con recursos de Fonvivienda por \$18.885 millones.

Avances PAE-UNGRD por líneas de acción:¹⁵

1. Conectividad de integración regional: con un grado de avance del 84% y un valor asignado de \$5.531 millones.

Comprende una línea de intervención: Infraestructura vial con las actividades de: Construcción de 4 puentes peatonales avance del 100%; y pavimentación de 2.8 Km de vía urbana con avance de 67.3%.

2. Desarrollo económico: con un grado de avance del 18% y un valor asignado de \$2.100 millones.

Comprende una línea de intervención: con infraestructura económica con la construcción definitiva de la plaza de mercado avance de 18%.

3. Desarrollo institucional: con un grado de avance del 100% y un valor asignado de \$2.084 millones.

Comprende una línea de intervención: de presencia institucional con la Oficina de Gobierno Nacional con grado de avance del 100%.

4. Desarrollo social: con un grado de avance del 100% y un valor asignado de \$727 millones.

Comprende una línea de intervención: Educación con la dotación de uniformes formal y deportivo para 2.518 niños con avance del 100%.

5. Infraestructura social: con un grado de avance del 50% y un valor asignado de \$13.285 millones.

Comprende dos líneas de intervención: Adquisición de predios para la reconstrucción de Mocoa con cumplimiento del 100% y, construcción de un colegio de 24 aulas en Saucos II con avance del 0%.

¹⁵ Se aclara que el valor "asignado" se refiere al efectivamente contratado

6. Ordenamiento territorial, ambiente y gestión del riesgo: con un grado de avance del 100% y un valor asignado de \$2.073.00 millones.

Comprende una línea de intervención: Sistema de alerta temprana con una actividad del 100%.

La Auditoría de Cumplimiento verificó que, respecto de los recursos del FNGRD se asignaran y ejecutaran con base en las directrices del PAE de acuerdo a los requerimientos y obligaciones del ordenador del gasto para la rehabilitación, reconstrucción y recuperación de la emergencia, de conformidad con los Artículos 48 y 61 de la Ley 1523 de 2012, y las normas sobre la materia previstas en el Decreto 599 de 2017 de Declaratoria de Desastre¹⁶ situación que no reveló ningún incumplimiento.

Se adelantó la visita de inspección a los siguientes proyectos:

- Nos. 9677-PPAL001-444-2017 “(...) prestar los servicios técnicos y operacionales para la implementación de forma comunitaria y compartida de un paso peatonal de emergencia que permita recuperar la movilidad peatonal sobre el río Mulato en la zona urbana del Municipio (...)”;
- 9677-PPAL001-494-2017 “Implementación de forma comunitaria y compartida de pasos peatonales de emergencia de carácter temporal que permita recuperar la movilidad (...)”;
- 9677-PPAL001-033-2018 “(...) prestar los servicios técnicos y operacionales para la reparación de forma comunitaria y compartida de pasos temporales peatonales de emergencia de carácter temporal, que permitan recuperar la movilidad peatonal sobre los afluentes (...)”;
- 9677-PPAL001-289-2017 “Suministro del sistema de alerta temprana por avenida torrencial y crecientes súbitas generadas por precipitaciones en la microcuenca de los ríos Mulato, Mocoa, Sangoyaco, quebradas Taruca y Taruquita (...)”;
- 9677-PPAL001-255-2018 “Realizar los estudios y diseños, así como la construcción de las obras complementarias de la plaza de mercado (...)”;
- 9677-PPAL001-245-2017 “(...) realizar los estudios y diseños técnicos, y construcción de solución de viviendas de interés prioritario – VIP (...)”;
- 9677-PPAL001-252-2017 “(...) realizar la Interventoría integral al contrato de obra No. 9677 – PPAL001-245-2017 que tiene por objeto: “Realizar los estudios y diseños técnicos, y construcción de solución de viviendas de interés prioritario – VIP – (...)”;

¹⁶ . Artículo 4°. Plan de Acción Específico. Los lineamientos generales para el manejo de la situación de desastre, comprenderán diversas líneas de acción, entre ellas: Asistencia Humanitaria a las familias afectadas con alimentación y elementos de dormitorio, aseo y cocina, durante el tiempo que dure la emergencia y un tiempo adicional necesario en el desarrollo del proceso de recuperación; Administración y manejo de albergues y/o subsidios de arrendamiento temporal, para las familias que evacuaron sus viviendas; Agua potable y saneamiento básico; Salud integral, control y vigilancia epidemiológica; Recuperación y/o Construcción de vivienda (averiada y destruida); Reactivación económica y social de la zona acorde con las líneas que el Departamento Nacional de Planeación y demás entidades pertinentes establezcan; Ordenamiento territorial y Alertas tempranas.

- 9677-PPAL001-376-2017 “(...) adquisición e instalación de elementos mobiliario, tecnología y elementos de salud y seguridad en el trabajo para la sede de gestión de riesgo del municipio de Mocoa - UNGRD –FNGRD (...);”
- 9677-PPAL001-473-2017 “(...) compraventa de uniformes para los estudiantes de instituciones educativas de Mocoa, en el marco de las acciones de recuperación adelantados en el marco de las declaratorias de calamidad pública (...)”
- 9677-PPAL001-615-2017 “suministro de materiales, ferretería, herramientas menores y concretos para ejecutar las obras encaminadas a la adecuación, rehabilitación y reconstrucción de las vías priorizadas en el marco de las declaratorias de calamidad pública (...)”, en el municipio de Mocoa – Putumayo, con el fin de verificar las condiciones, funcionalidad y estado actual de los proyectos en cumplimiento de los diseños, cantidades, calidad y especificaciones técnicas pactadas contractualmente.

También se verificaron los pagos realizados, y que los contratistas cumplieran las obligaciones y/o entrega de los productos pactados, respecto a las especificaciones técnicas, cantidades y calidad de las obras ejecutadas, y que la gestión de la interventoría y/o supervisión fuera adecuada y eficaz para el cabal cumplimiento del objeto contractual.

Como resultado de la verificación se observó el incumplimiento de algunos de los criterios a partir de los cuales se comunican los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 2: Ejecución contratos 9677-PPAL001-494-2017 y 9677-PPAL001-033-2018

El artículo 209 de la Constitución Política establece los principios de la función administrativa¹⁷.

El Artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, establece: “*PLAN DE ACCIÓN ESPECIFICO 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. (...)*”

PARÁGRAFO 1o. 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. (...)”

¹⁷ Art. 209 C.P. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de (...) eficacia, economía, celeridad, (...)”.

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82¹⁸ la Responsabilidad de los Supervisores y en el párrafo 1 del artículo 84¹⁹ sobre las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores, señala: "El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento."

En el mismo sentido, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: "(...) 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 cláusula tercera del contrato No. 9677-PPAL001-494-2017, concerniente a las obligaciones del contratista, entre las específicas se encuentra: "1. El contratista se obliga para con el FNGRD - UNGRD, a suministrar los materiales del Anexo 1, cumpliendo con la calidad y las condiciones técnicas requeridas para la reconstrucción del puente peatonal." En cuanto a las obligaciones generales, señala: "1. Cumplir con el objeto contratado y alcance del mismo de acuerdo con las especificaciones técnicas, suministradas por la UNGRD."

¹⁸ Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...) Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría (...)

¹⁹ Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal: k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente. NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013. Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen. Parágrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

La cláusula quinta, del mismo contrato, referente a las Obligaciones de la UNGRD, señala la siguiente: "1. Ejercer la vigilancia y control sobre la ejecución del contrato en la forma y oportunidad prevista a través del supervisor que designe la UNGRD. (...)".

La cláusula octava del contrato en mención, hace referencia a la supervisión en los siguientes términos: "La supervisión y control de la ejecución del respectivo contrato estará a cargo del Director General de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres o por quien este designe, en su calidad de ordenador del gasto del FNGRD. El supervisor será el intermediario entre el FNGRD y el Contratista y por su conducto se tramitarán todos los asuntos relativos al desarrollo del mismo (...)."

La misma cláusula establece las funciones que debe realizar el supervisor, entre otras, se encuentran:

1. Colaborar para que la labor se desarrolle de manera eficiente y adecuada, en bien de la calidad y su buen éxito.
 2. Exigir el cumplimiento del objeto del contrato y de todas y cada una de sus especificaciones.
 3. Vigilar y supervisar las actividades y obligaciones del CONTRATISTA, esto es verificando el cumplimiento eficaz y oportuno de las mismas en sus aspectos técnicos, operativos y administrativos.
- (...)"

La cláusula segunda del contrato No. 9677-PPAL001-033-2018, concerniente a las obligaciones del contratista, entre las específicas se encuentra: "1. El contratista se obliga para con el FNGRD - UNGRD, a suministrar los materiales del Anexo 1, cumpliendo con la calidad y las condiciones técnicas requeridas para la reconstrucción del puente peatonal." En cuanto a las obligaciones generales, señala: "1. Cumplir con el objeto contratado y alcance del mismo de acuerdo con las especificaciones técnicas, suministradas por la UNGRD."

La cláusula cuarta, del mismo contrato, referente a las Obligaciones de la UNGRD, señala la siguiente: "1. Ejercer la vigilancia y control sobre la ejecución del contrato en la forma y oportunidad prevista a través del supervisor que designe la UNGRD. (...)".

La cláusula octava del contrato en mención, hace referencia a la supervisión en los siguientes términos: "La supervisión y control de la ejecución del respectivo contrato estará a cargo del Director General de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres o por quien este designe, en su calidad de ordenar del gasto del FNGRD. El supervisor será el intermediario entre el FNGRD y el Contratista y por su conducto se tramitarán todos los asuntos relativos al desarrollo del mismo (...)."

La misma cláusula establece las funciones que debe realizar el supervisor, entre otras están:

1. Colaborar para que el servicio se desarrolle de manera eficiente y adecuada.
 2. Exigir el cumplimiento del objeto del contrato y de todas y cada una de sus especificaciones.
 3. Vigilar y supervisar las actividades y obligaciones del CONTRATISTA, esto es verificando el cumplimiento eficaz y oportuno de las mismas en sus aspectos técnicos, operativos y administrativos.
- (...)"

La guía de supervisión e interventoría de la UNGRD de 17 de enero de 2018, en lo correspondiente a las Funciones u obligaciones particulares de los supervisores o interventores, entre otras, señala la siguiente:

"Seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato. (...) "Verificar la correcta ejecución y cumplimiento del contrato. (...)"

A continuación, se describen las situaciones evidenciadas en la visita de campo realizada por los auditores respecto de los contratos Nos. 9677-PPAL001-494-2017 y 9677-PPAL001-033-2018:

1. Contrato No. 9677-PPAL001-494-2017 Puente Villa Rosa:

El 10 de agosto de 2017, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, representado por Fiduprevisora S.A. suscribió con la Fundación Puentes de la Esperanza el contrato No. 9677-PPAL001-494-2017 cuyo objeto es: *"(...) prestar los servicios técnicos y operacionales para la implementación de forma comunitaria y compartida de pasos peatonales de emergencia de carácter temporal que permitan recuperar la movilidad peatonal en los puntos conocidos como Villa Rosa – San Miguel, Dantayaco y La Taruquita" en el Municipio de Mocoa – Putumayo*, por un valor de \$223.323.863 y un plazo de ejecución de 116 días. El presente contrato no presentó situaciones administrativas, tales como modificaciones, prórrogas, suspensiones y/o adiciones, y la comunidad proporcionó la mano de obra para la recuperación del puente.

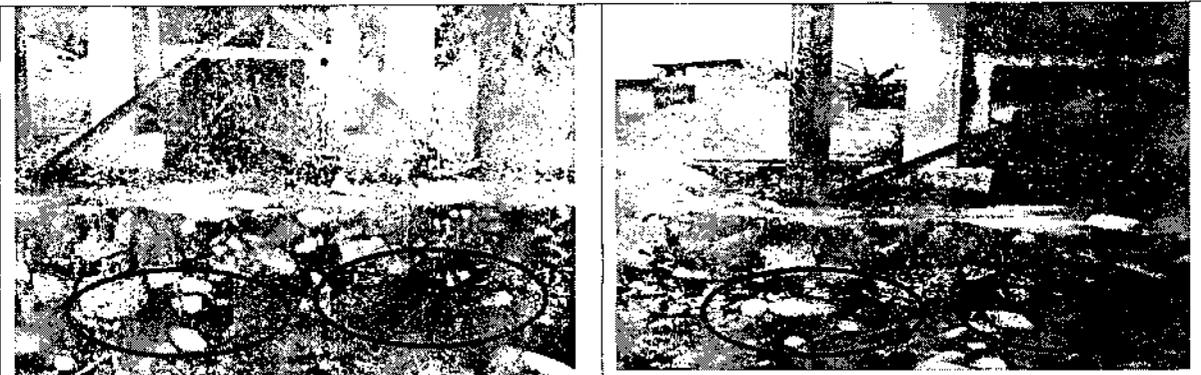
En desarrollo de la Auditoría de cumplimiento – Atención de la emergencia de origen natural ocurrida el 31 de marzo de 2017 en el municipio de Mocoa, la GCR realizó visita técnica entre el 17 y 27 de septiembre de 2018, en la cual se realizó una inspección ocular a las obras ejecutadas a través del contrato No. 9677-PPAL001-494- 2017, con el fin de verificar la existencia y el estado actual de la mismas.

Con base en lo evidenciado en los sitios visitados, en donde se realizaron los puentes objeto del contrato, la revisión de la documentación allegada por la UNGRD referente al contrato en mención, y en el acta suscrita durante la vista, se obtiene el siguiente resultado:

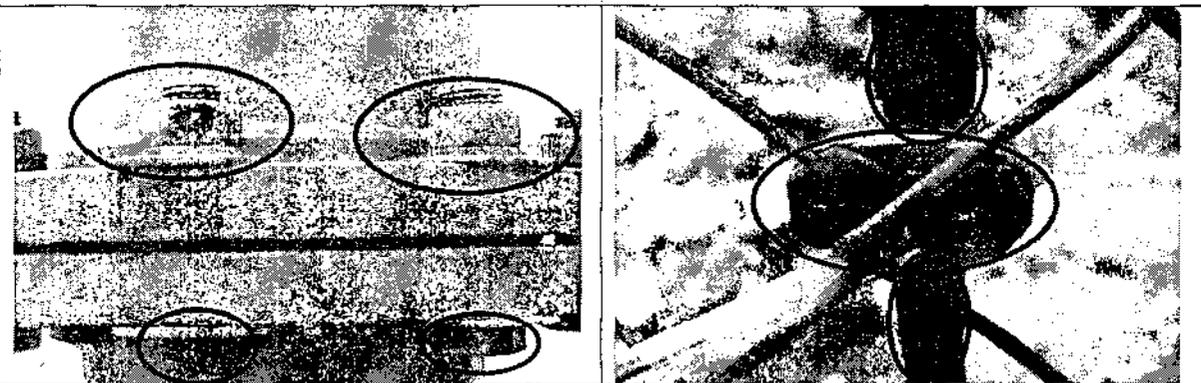
- a. El suelo en donde se encuentran soportados los pilares o base del puente presenta socavación ocasionada por el cauce del río. Por consiguiente, para que la obra continúe prestando el servicio a la comunidad, es necesario que se mitigue dicho riesgo, realizando las adecuaciones pertinentes del terreno.
- b. Las barandas instaladas en la rampa de acceso al puente, presentan pérdida de concreto alrededor del tubo embebido lo que puede conllevar desprendimiento de la baranda.

- c. Elementos que hacen parte de la estructura del puente, tales como grapas (perros), tornillos y cables de acero, presentan corrosión.
- d. Desprendimiento o pérdida de la pintura de la baranda.

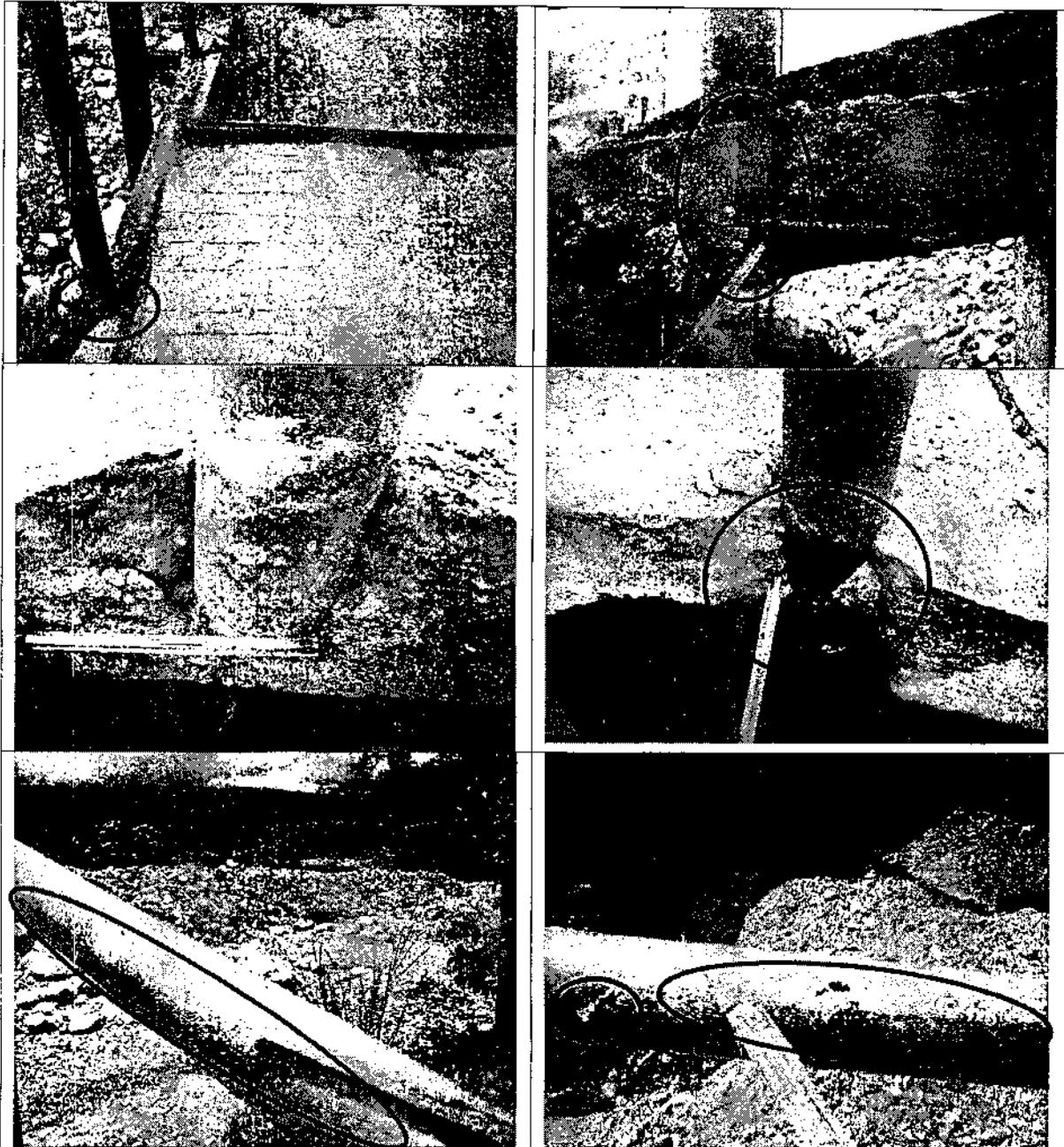
En el siguiente registro fotográfico se muestran las deficiencias encontradas:



Socavación del terreno



Elementos metálicos con presencia de corrosión



Desprendimiento de la pintura de la baranda metálica

- e. En el cálculo de las medidas tomadas en el sitio, se presenta diferencia entre las cantidades de materiales suministrados e instalados por el contratista mediante acta denominada "materiales mínimos de obra entregados y ejecutados" del 18 de octubre de 2017 y la verificación selectiva in situ de cantidades de materiales suministrados físicamente existentes al momento de la visita, en los ítems relacionados en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 1.
Diferencias en cantidades

DESCRIPCIÓN ELEMENTO	CANTIDADES PAGADAS AL CONTRATISTA		CANTIDADES MEDIDAS EN SITIO	DIFERENCIA CALCULADA
	UNIDAD	CANTIDAD ENTREGADA	CANTIDAD	CANTIDAD
Estructura módulo de piso referencia P200-150 (piso metal)	Unidad	23	18	5
Lámina de acero 150x100 Cal. 1/8" punzonada y sin doblés	Unidad	46	36	10
Cable de acero loggin Ø 7/32" rebobinado (secundario)	Metros	192	152,48	39,52
Cable de acero loggin Ø 15/32" rebobinado (secundario)	Metros	210	121,06	88,94
Cable de acero Ø 1 1/4" AA (primario)	Metros	190	157,84	32,16
Grapa (perros) para Ø 1/2" - trabajo liviano	Unidad	115	68	47
Malla eslabonada 2,25" x 2,25" calibre #10, altura 120 cm	M/Lineal	90	72	18

Elaboró: Equipo auditor

Fuente: Verificación visita en el sitio y acta de materiales mínimos de obra entregados (18/10/2017).

Los hechos anotados previamente, se generaron por la falta de seguimiento y verificación en la entrega de los bienes contratados respecto a los elementos instalados. La recepción de los elementos adquiridos, que posteriormente fueron identificados por el equipo de auditoría en la visita de campo, se recibieron sin la verificación durante la instalación por parte de la UNGRD, situación que permitió identificar diferencias de elementos entre los contratados y los finalmente instalados para el servicio del puente.

Es de resaltar que la finalidad del puente es el paso de la comunidad de Mocoa, y que la conjugación de todos los factores, especialmente la socavación de la base del puente, corrosión de los elementos de acero y la deficiencia en el anclaje de las barandas del paso peatonal, representa un eventual riesgo de colapso con la consecuente afectación para la comunidad que utiliza cotidianamente el paso peatonal.

2. Contrato No. 9677-PPAL001-033-2018 Puente San Agustín – La Calera:

El 26 de enero de 2018, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, representado por Fiduprevisora S.A. suscribió con la Fundación Puentes de la Esperanza el contrato No. 9677-PPAL001-033-2018 cuyo objeto era: "(...) prestar los servicios técnicos y operacionales para la reparación de forma comunitaria y compartida de pasos temporales peatonales de emergencia de carácter temporal, que permitan recuperar la movilidad peatonal sobre los afluentes en el municipio de Mocoa departamento de Putumayo", por un valor de \$103.335.622 y un plazo de ejecución de 4 meses 15 días. El presente contrato no presentó situaciones administrativas, tales como modificaciones, prórrogas, suspensiones y/o adiciones.

En desarrollo de la Auditoría de cumplimiento – Atención de la emergencia de origen natural ocurrida el 31 de marzo de 2017 en el municipio de Mocoa, el día 18 de

septiembre, en cumplimiento de la visita de la GCR entre el 17 – 27 de septiembre de 2018, se realizó inspección ocular a las obras ejecutadas a través del contrato No. 9677-PPAL001-033- 2018, con el fin de verificar el estado actual de las mismas.

De conformidad con la inspección ocular y medición de las actividades realizadas en el Puente San Agustín – La Calera, en el cálculo de las medidas tomadas en el sitio, se presenta diferencia entre las cantidades de obra y/o de materiales suministrados por el contratista mediante acta de entrega de materiales del 12 de abril de 2018 y la verificación selectiva in situ de cantidades físicamente existentes al momento de la visita. (Cuadro 2).

Cuadro No. 2
Diferencias en cantidades

DESCRIPCIÓN ELEMENTO	CANTIDADES PAGADAS AL CONTRATISTA		CANTIDADES MEDIDAS EN SITIO	DIFERENCIA CALCULADA	OBSERVACIÓN
	UNIDAD	CANTIDAD ENTREGADA	CANTIDAD	CANTIDAD	
Estructura módulo de piso referencia (200-150 (piso metal)	Unidad	36	34	2	
Lamina de acero 100x150 Gal. 3 mm punzonada	Unidad	72	68	4	
Malla eslabonada 2,25" x 2,25" calibre # 10, altura 130 cm	ML	144	0	144	
Platina freno (conjunto completo)	Conjunto	32	24	8	
Grapa (perros) para cable Ø 5/16" - trabajo liviano	Unidad	32	24	8	
Grapa (perros) para Ø 1/2" - trabajo liviano	Unidad	180	0	180	
Grapa (perros) para Ø 1+1/4" - trabajo pesado	Unidad	24	17	7	Las grapas presupuestadas de este puente eran de Ø 1", pero instalaron de 1+1/4", por lo que se tomó el precio unitario del puente Villa Rosa

Elaboró: Equipo auditor.

Los hechos anotados previamente, se generaron por la falta de seguimiento y verificación en la entrega de los bienes contratados respecto a los elementos instalados. La recepción de los elementos adquiridos, que posteriormente fueron identificados por el equipo de auditoría en la visita de campo, se recibieron sin la verificación durante la instalación por parte de la UNGRD, situación que permitió identificar diferencias de elementos entre los contratados y los finalmente instalados para el servicio del puente.

Respuesta de la UNGRD Contrato No. 9677-PPAL001-494-2017:

El contrato corresponde al suministro de materiales los cuales se hicieron acorde a las condiciones contratadas y con el acompañamiento del Municipio y la Comunidad.

Dentro de las actividades de socialización se dio a conocer a la comunidad las condiciones del contrato quienes acompañaron el proyecto con veeduría ciudadanía y además las actividades relacionadas con mano de obra las realizó la comunidad toda vez que el contrato corresponde a asistencia técnica y suministro por lo tanto no conlleva enmarcado una condición de estabilidad de obra y este puente mencionado en particular

la mano de obra la brindo el ejército junto a la comunidad, se debe tener en cuenta que por realizarse trabajos en altura sobre el cauce del río, existen perdida de materiales por la caída de los mismos al río hecho que no permite recuperar estos elementos, hay materiales que en los cuales se realizan cortes por lo que existe un porcentaje de desperdicio que no se está tomando en cuenta en la relación de cantidades presentada en las observaciones.

Debido a un cambio de posicionamiento del paso peatonal provisional sobre el mismo afluente al momento de la instalación de las bases, su longitud fue menor por lo cual al final de la instalación quedaron sin utilizar 5 módulos de piso, 10 láminas de acero, 39.52 mts de cable 7/32", 88.94 mts de cable 15/32" y 32.16 mts de cable 1/14", lo cual se dejó en custodia de la comunidad del área de influencia del paso peatonal, en el municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo.

(...)

Respuesta de la UNGRD Contrato No. 9677-PPAL001-033-2018:

Cuadro No. 4. Diferencias en cantidades de obra

DESCRIPCIÓN ELEMENTO	CANTIDADES PAGADAS AL CONTRATISTA			CANTIDADES MEDIDAS EN SITIO		DIFERENCIA CALCULADA		OBSERVACIÓN	
	UNIDAD	CANTIDAD ENTREGADA	VALOR UNIT	SUBTOTAL	CANTIDAD	SUBTOTAL	CANTIDAD		SUBTOTAL
Construcción módulo de paso referencié P200-150 (piso meta)	Unidad	36	500,000	18,324,000	31	17,306,000	2	1,018,000	
Lámina de acero 100x150x0.3 mm ² perforada	Unidad	72	203,500	14,656,200	68	13,812,000	4	844,200	
Malla esbionada 2.25" x 2.25" calibre #10, altura 1.31cm	Mt.	191	8,700	1,662,900	156	1,353,200	8	309,700	
Platina freno (conjunto completo)	Conjunto	32	15,000	480,000	21	300,000	8	120,000	
Copa (frenos) para cable 1/16" - uso de mano	Unidad	32	450	14,400	21	9,450	8	3,950	
Copa (frenos) para 1/16" - trabajo fijo	Unidad	180	1,000	180,000	173	173,400	7	2,600	
Copa (frenos) para 1/16" - trabajo pesado	Unidad	24	25,000	600,000	17	425,000	7	175,000	Los grupos presupuestados de este punto era de 15 17, pero instalación de 14 14, por lo que se tomó el precio unitario del punto Villa Josa.
VALOR DE RECURSOS INVERTIDOS EN DIFERENCIAS DE CANTIDADES DENOMINATIVAS				35,507,520		33,100,000		2,207,440	

Elaboró: Equipo auditor.

Al respecto el contrato corresponde al suministro de materiales los cuales se hicieron acorde a las condiciones contratadas y con el acompañamiento del Municipio y la Comunidad. Dentro de las actividades de socialización se dio a conocer a la comunidad las condiciones del contrato quienes acompañaron el proyecto con veeduría ciudadana y además las actividades relacionadas con mano de obra no calificada la cual ejecuta la comunidad toda vez que el contrato corresponde a asistencia técnica y suministro por lo tanto no conlleva enmarcado una condición de estabilidad de obra.

Se debe tener en cuenta que por realizarse trabajos en altura sobre el cauce del río, existen perdida de materiales por la caída de los mismos al río hecho que no permite recuperar estos elementos, hay materiales que en los cuales se realizan cortes por lo que existe un porcentaje de desperdicio que no se está tomando en cuenta en la relación de cantidades presentada en las observaciones.

Los pasos peatonales provisionales una vez se finaliza la labor se entregan al Municipio para su custodia.

(...)

Teniendo en cuenta lo establecido en la Guía para la Liquidación de los Procesos de Contratación en la que se señala que "La liquidación es el procedimiento a través del cual una vez concluido el contrato, las partes cruzan cuentas respecto sus obligaciones y su objetivo es determinar si las partes pueden declararse a paz y salvo mutuo o si existen obligaciones por cumplir y la forma en que deben ser cumplidas", en el marco de la revisión realizada para el proceso de liquidación el contratista por medio de oficio con No. De Radicado

2018ER14563 manifiesta estar "en la mejor disposición de reintegrar los costos de los elementos que NO se encuentran bajo la custodia de la UNGRD, y/o de la comunidad de Mocoa".

Adicionalmente mediante oficio con No de Radicado 2018EE11758, el Subdirector de Manejo de Desastres solicita el reintegro inmediato de los elementos no instalados que corresponde a un valor DOS MILLONES DOSCIENTOS SIETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS M/CTE (\$2.207.440 m/cte)".

Análisis de la respuesta Contrato No. 9677-PPAL001-494-2017:

En cuanto a lo manifestado por la UNGRD: "Debido a un cambio de posicionamiento del paso peatonal provisional sobre el mismo afluente al momento de la instalación de las bases, su longitud fue menor (...)", se precisa que previamente a la instalación, el contratista está en la obligación de verificar el estado de las condiciones del sitio en donde se realizarán los trabajos, en este caso particular debía ser de conocimiento del contratista el cambio en la ubicación del paso peatonal por obstáculos presentes en el sitio inicialmente indicado, lo cual condujo a la disminución de la longitud del puente y por ende en la cantidad de los materiales a suministrar. Por lo tanto, no procedía la compra, suministro y entrega de dichos materiales a la comunidad o a cualquier otra persona o entidad, debido a que el objeto del suministro de los mismos a través del contrato era la "(...) implementación de forma comunitaria y compartida de pasos peatonales de emergencia de carácter temporal que permitan recuperar la movilidad (...)" y no tenían otra finalidad; con base en lo anterior, la respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo de la Contraloría. (Subrayado fuera de texto).

Adicionalmente, el desperdicio que debe ser considerado en la realización de cualquier tipo de presupuesto y la pérdida de materiales por deficiente manipulación de los mismos, no es justificación para el cobro por parte del contratista y el pago por parte de la UNGRD de materiales y/o obras no ejecutadas.

Análisis de la respuesta Contrato No. 9677-PPAL001-033-2018:

Sobre lo manifestado por la entidad respecto a que "(...) el contratista por medio de oficio con No. De Radicado 2018ER14563 manifiesta estar "en la mejor disposición de reintegrar los costos de los elementos (...)" y a que "(...) el Subdirector de Manejo de Desastres solicita el reintegro inmediato de los elementos no instalados que corresponde a un valor DOS MILLONES DOSCIENTOS SIETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS M/CTE (\$2.207.440 m/cte)", es preciso decir, que el trámite informado por UNGRD confirma la situación señalada en el hallazgo sobre los materiales no instalados. .

Hallazgo No. 3: Implementación del Sistema de Alertas Tempranas SAT contrato No. 9677-PPAL001-289-2017– Plan Específico para la Recuperación.

El Artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, establece: "**PLAN DE ACCIÓN ESPECIFICO 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. (...)

PARÁGRAFO 1o. 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. (...)"

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82²⁰ la Responsabilidad de los Supervisores y en el parágrafo 1 del artículo 84²¹ sobre las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores, señala: "El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento."

En el mismo sentido, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: "(...) 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."

²⁰ Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría (...)

²¹ Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal: k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente. NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013. Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen. Parágrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

El 20 de junio de 2017, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, representado por Fiduprevisora S.A. suscribió con el propietario del establecimiento de comercio Federman Comunicaciones, el contrato No. 9677-PPAL001-289-2017 cuyo objeto es: "(...) Suministro del sistema de alerta temprana por avenida torrencial y crecientes súbitas generadas por precipitaciones en la microcuenca de los ríos Mulato, Mocoa, Sangoyaco, quebradas Taruca y Taruquita del municipio de Mocoa – Putumayo (...)", por un valor de \$ 1.223.181.811,25 y un plazo de ejecución de 4 meses, con fecha de inicio de 20 de junio de 2017. El presente contrato tuvo dos (2) prórrogas, por lo cual su terminación fue el 15 de enero de 2018.

La cláusula segunda del contrato de suministro, obligaciones específicas del contratista, en el numeral 6 señala:

"Realizar la instalación y puesta en funcionamiento de los equipos en cada uno de los puntos definidos en el diseño realizado por el contratista y concertados con el municipio, en los sitios de instalación, de acuerdo a la georreferenciación suministrada y verificada por el contratista."

La cláusula cuarta del mismo contrato, obligaciones del FNGRD a través de la UNGRD y la comunicación de designación de supervisión, señalan: "(...)2. Realizar el seguimiento técnico, Administrativo, financiero, jurídico y contable sobre el cumplimiento del contrato a través de la supervisión."(...)

La cláusula décima tercera del contrato en mención, hace referencia a la supervisión en los siguientes términos: *"SUPERVISION: El control y vigilancia de la ejecución del presente contrato será ejercida por la Subdirección Para el Manejo De Desastre o por quien designe Ordenador del Gasto del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) (...)*

La guía de supervisión e interventoría de la UNGRD de 21/03/2018, en lo correspondiente a las Funciones u obligaciones particulares de los supervisores o interventores, entre otras, señala la siguiente: *"Verificar la correcta ejecución y cumplimiento del contrato. (...)"*.

El mismo documento, en las actividades generales de los Supervisores y/o Interventores, indica que debe: *"Identificar las necesidades de cambio o ajuste. (...)"*.

En desarrollo de la Auditoría de cumplimiento – Atención de la emergencia de origen natural ocurrida el 31 de marzo de 2017 en el municipio de Mocoa, durante los días 18 – 19 – 20 – 22 y 24 de septiembre de 2018, se realizó visita de inspección ocular a las obras ejecutadas a través del contrato No. 9677-PPAL001-289-2017, con el fin de verificar la existencia y estado de las mismas.

En el sitio se realizó verificación de los elementos suministrados e instalados, mediante inspección ocular, así mismo, se dejó registro fotográfico de los componentes del SAT y del estado actual de los elementos visitados sobre los cuales se realizó, por parte de la CGR, la verificación de funcionalidad y operatividad del sistema.

Los datos de las cantidades de sistemas y/o equipos suministrados e instalados, están basados en lo certificado en las actas de entrega 11 de enero de 2018, allegadas por la UNGRD, como respuesta a lo solicitado por la comisión auditora de la CGR a través de correo electrónico.

Con base en lo evidenciado en los sitios donde se instalaron equipos y/o elementos que conforman el sistema de alerta temprana – SAT, la revisión de la documentación allegada por la UNGRD referente al contrato No. 9677-PPAL001-289-2017 y en el acta suscrita durante la visita, se obtiene el siguiente resultado:

- a. En el contrato de suministro e instalación de elementos para el sistema de alerta temprana, se pactó la entrega de once (11) sensores hidrológicos en los ríos Mulato y Sangoyaco y las quebradas Taruca y Taruquita, de los cuales cuatro (4) no se encuentran en el sitio, porque fueron colapsados por la creciente de la quebrada La Taruquita y el río Mocoa el 12/08/2018 (según versión de la UNGRD y el contratista), y dos (2) se encuentran alejados del cauce del río, consecuencia del mismo evento natural.

No obstante, los mismos no han sido reinstalados o reubicados, generando deficiencia y vulnerabilidad en el sistema de alerta en caso de un nuevo evento natural, por no contar con el monitoreo del nivel de lámina de agua, de los respectivos cuerpos de agua en donde deberían estar instalados.

- b. En el mismo contrato, se pactó el suministro e instalación de sistema de comunicación de alertas mediante doce (12) sirenas con su respectiva ubicación, las cuales fueron instaladas en su totalidad, sin embargo, únicamente fueron instaladas en cinco (5) de los barrios indicados.

La UNGRD también realizó un gasto a través de la suscripción del contrato de consultoría con la Universidad Javeriana, respecto del cual no se han acatado en su totalidad sus recomendaciones, así mismo, no se han reubicado y reinstalado los elementos colapsados con el evento del 12 de agosto del presente año, lo cual afecta la capacidad del sistema y limitan el objetivo del mismo, alertar oportunamente a la comunidad en general en caso de emergencias por eventos naturales.

La comisión de auditoría de la CGR verificó la instalación en algunos de puntos del SAT, y evidenció que se suscribió un acta en donde se plasmó la justificación de los cambios realizados, aunque no se acataron en su totalidad las indicaciones finales del estudio antes comentado, hecho que reflejan falta de control y seguimiento oportuno por parte de supervisión del contrato.

Esta situación se origina en el inadecuado seguimiento de las funciones de supervisión, situación que genera que no se cumplan las acciones para la recuperación del desastre en Mocoa en los tiempos planeados, al no contar con la totalidad de los sensores hidrológicos.

Respuesta de la UNGRD:

Teniendo en cuenta los cuestionamientos planteados en la observación procedemos a desglosar cada uno de los puntos expuestos en la misma.

- **Porque aún no han sido reinstalados los 4 sensores y reubicados 2 que se encuentran alejados del cauce del río por el evento natural del 12 de agosto del 2018?**

De acuerdo al informe de visita realizada el día 12 de agosto de 2018, y presentada a la Secretaría de Obras, Infraestructura y Gestión del Riesgo Municipal, se determina que la emergencia ocurrida en la madrugada de este mismo día, causó colapso por pérdida total de dos (2) sensores de nivel ubicados en la Quebrada Taruquita y en la Confluencia de las quebradas Taruca – Taruquita. De igual manera causó afectación sin pérdida de equipos (recuperados y en buen estado) de los sensores ubicados en el río Mocoa sector de Puente Metálico y Puente de Piscicar.

Los sensores que fueron colapsados (pérdida total) durante la emergencia del 12 de agosto corresponden a los que estaban ubicados en los puntos de Taruquita y Taruca-Taruquita (Confluencia), los cuales aún no han sido instalados debido a dos razones fundamentales:

- a. Se tuvo que contratar nuevamente el suministro de estos Equipos con la empresa Federman Comunicaciones.
- b. Los equipos a instalar son de procedencia Europea, por lo tanto no los hay en stock en el país y son objeto de un proceso de importación que demanda tiempo reglamentario.

En cuanto los sensores de nivel que se lograron recuperar fueron entregados a la empresa Federman Comunicaciones, para su revisión y mantenimiento y son objeto de reubicación en otro sitio del mismo sector que garanticen su estabilidad y buena información de datos.

Sin embargo, es de aclarar que, aunque estos equipos no hayan sido instalados, no quiere decir que la ciudad esté desprotegida, pues en cada uno de estos afluentes se cuenta con otros sensores de respaldo.

En el caso del río Sangoyaco, se tienen de respaldo los sensores de Taruca, Piscinas, Cristalina y Garganta; de igual manera el respaldo con los vigías de Taruca y Taruquita, que disponen de equipos de radio para estar reportando cualquier novedad que se pudiera presentar. Igualmente sucede con el río Mocoa en el que se dispone de un sensor de nivel de respaldo en el puente Montclar.

Durante la visita se evidenció que en dos (2) puntos donde se encuentran instalados los sensores de nivel, Sensor de Palmeras y Sensor de Piscinas, la creciente del 12 de agosto de 2018 cambió el comportamiento y trazo del cauce de los ríos quedando el sensor en zona seca. Esto no es obstáculo para que el sensor siga funcionando, pues en la medida que se pudiera presentar aumento de nivel en los ríos, suministra los datos necesarios para el monitoreo.

- **Porque se instalaron las 12 sirenas en solo 5 barrios y no en los restantes? (Cuántos barrios tiene Mocoa? Porque solo a esos 5 barrios se les informa con las sirenas? Cuántos barrios puede alcanzar la alerta sonora del radio de cada sirena)**

De acuerdo al contrato No. 9677-PPAL001-289-2017 en su CLAUSULA 1, PARÁGRAFO SEGUNDO, en el segundo párrafo dice lo siguiente:

“Los puntos de instalación proyectados de los equipos son los que a continuación se relacionan, los cuales fueron definidos de acuerdo a la visita de campo previa realizada por la mesa técnica conformada en el Municipio de Mocoa por un representante de la UNGRD-FNGRD, funcionarios del IDEAM, voluntarios de la Cruz Roja Seccional Putumayo y la Coordinadora Municipal de Gestión del Riesgo de Mocoa. Dichos puntos podrán ser ajustados conforme a la necesidad determinada al momento de la implementación del SAT por parte del proveedor”

De acuerdo a lo anterior podemos manifestar que, si bien fueron identificados unos puntos para la instalación de las torres de alarmas, en el momento de iniciar los trabajos de instalación se generaron algunos cambios debido principalmente a las siguientes razones:

- a. Se identificaron doce puntos iniciales para la instalación de las torres de sirenas del SAT, a saber:
 1. 17 de Julio
 2. Miraflores
 3. Independencia
 4. San Agustín
 5. José Homero
 6. Reserva
 7. Carmen
 8. 1° de Enero
 9. Villa Caimarón
 10. San Fernando
 11. Prados
 12. Puerto Limón Población

- b. De los puntos mencionados en el anterior numeral se instalaron siete (7) torres de alarmas en los puntos previamente identificados. Los cuales son los siguientes:
 1. Miraflores
 2. San Agustín
 3. José Homero
 4. Carmen
 5. 1° de Enero
 6. San Fernando
 7. Puerto Limón Población

- c. Con el fin de garantizar mejor cobertura y alcance del sonido de las sirenas, se instalan las otras cinco (5) torres, en sitios cercanos de acuerdo a lo siguiente:
 1. 17 de Julio, La torre de alarmas que inicialmente estaba proyectada para instalación en este sector, se instaló en el barrio La Floresta, debido a que el barrio 17 de Julio queda a menos de 100 metros del barrio José Homero y podía ser cubierto por esta torre. Se traslada al sector de La Floresta que queda muy cerca del lugar y podría garantizar la cobertura a los sectores de El Centro, Floresta, Progreso, Obrero, Bolívar, Modelo, Barrio Colombia, Olímpico y Avenida Colombia.
 2. Independencia. Esta torre se instaló en el barrio contiguo José María Hernández, que queda a menos de 100 metros del sitio inicial y que por su ubicación topográfica (loma) podría dar mejor cobertura a los barrios Independencia, Bolívar, Álamos, Olímpico, San Agustín, José María Hernández, Modelo y Centro.
 3. Reserva. Cerca de este lugar y a menos de 200 metros se encuentra instalada la torre de alarmas del barrio El Carmen, por lo tanto se instaló en el barrio Jorge Eliecer Gaitán, para garantizar mejor cobertura y servicio.
 4. Villa Caimarón, Teniendo en cuenta que cerca de este barrio, a menos de 200 metros de distancia se encuentran instaladas las torres de 1° de enero y San Fernando que dan cobertura a los barrios del noroccidente, se instala finalmente en el barrio El Jardín para poder garantizar mejor cobertura y servicio.
 5. Prados. Cerca de este sector se encuentra la torre de San Fernando a menos de 200 metros; se instala en el barrio contiguo de Huasipanga para poder garantizar cobertura a los barrios, Prados, Huasipanga, Vegas, Obrero, Esmeralda, y Avenida San Francisco.

- d. Las variaciones que se pudieron haber presentado entre el punto proyectado para la instalación de las torres de alarmas y el punto donde finalmente se instalaron obedece también a que durante el recorrido para esta labor, hubo acompañamiento de funcionario de la Secretaría de Planeación quien finalmente avaló los puntos a instalar, teniendo en cuenta que estén dentro del espacio público.
- e. En la siguiente tabla se encuentran las coordenadas geográficas de los puntos proyectados para la instalación de las torres de alarmas y los puntos donde finalmente se instalaron, de igual manera el mapa de ubicación de las sirenas.
- f.

ESTACIONES REMOTAS SIRENAS					
ID		LUGAR	CATEGORIA	GEOGRAFICAS WGS84	
				OFSTE	NORTE
1	Punto de Instalación en campo	Primero de Enero	Sirena	76°39'20,373"	1°9'40,597"
	Punto de Instalación proyectado	Primero de Enero	Sirena	76°39'15,4"	1°9'38,8"
2	Punto de Instalación en campo	San Fernando	Sirena	76°39'23,296"	1°9'25,078"
	Punto de Instalación proyectado	San Fernando	Sirena	76°39'26,4"	1°9'29,6"
3	Punto de Instalación en campo	Huasipanga	Sirena	76°39'10,195"	1°9'10,422"
	Punto de Instalación proyectado	Prados	Sirena	76°39'16,9"	1°9'12,1"
4	Punto de Instalación en campo	El Carmen	Sirena	76°38'57,347"	1°10'1,412"
	Punto de Instalación proyectado	El Carmen	Sirena	76°38'57,6"	1°10'02,5"
5	Punto de Instalación en campo	Jose Homero	Sirena	76°38'58,337"	1°8'40,161"
	Punto de instalación proyectado	Jose Homero	Sirena	76°38'59,8"	1°8'40,0"
6	Punto de Instalación en campo	Miraflores	Sirena	76°39'19,713"	1°8'44,401"
	Punto de Instalación proyectado	Miraflores	Sirena	76°39'16,6"	1°8'44,6"
7	Punto de Instalación en campo	San Agustín (Naranjito)	Sirena	76°38'42,526"	1°8'38,447"
	Punto de Instalación proyectado	San Agustín	Sirena	76°38'40,4"	1°8'41,2"
8	Punto de Instalación en campo	Jose María Hernandez	Sirena	76°38'41,701"	1°8'50,910"
	Punto de Instalación proyectado	Independencia	Sirena	76°38'38,7"	1°8'58,4"
9	Punto de Instalación en campo	La Floresta	Sirena	76°38'54,035"	1°8'53,128"
	Punto de Instalación proyectado	17 de Julio	Sirena	76°39'05,7"	1°8'43,9"
10	Punto de Instalación en campo	Coliseo Jardín (Bomberos)	Sirena	76°38'50,964"	1°9'18,720"
	Punto de instalación proyectado	Villa Caimarón	Sirena	76°39'18,9"	1°9'29,6"
11	Punto de Instalación en campo	Jorge Eliecer Gaitán	Sirena	76°38'46,896"	1°9'39,016"
	Punto de Instalación proyectado	Reserva	Sirena	76°38'56,5"	1°10'12,8"
12	Punto de Instalación en campo	Puerto Limón Coliseo	Sirena	76°32'19,251"	1°1'35,627"
	Punto de Instalación proyectado	Puerto Limón Población	Sirena	76°32'19,68"	1°1'32,81"



NOMBRE DEL MAPA:
ALAMBRAS DE LOS SISTEMAS DE ALDEAS TEMPORANAS
PLANO CONSOLIDADO DE GESTION DEL RIESGO
DEL MUNICIPIO DE BOYACA (MUNICIPIO)

FECHA DE ELABORACION: 2014
ESCALA: 1:50,000
PROYECTO: ALAMBRAS DE LOS SISTEMAS DE ALDEAS TEMPORANAS
COORDINADOR: JORGE GONZALEZ
ELABORADO POR: JORGE GONZALEZ
REVISADO POR: JORGE GONZALEZ
APROBADO POR: JORGE GONZALEZ
FECHA DE APROBACION: 2014

Convenciones

● Punto

Elaborado por: Jorge González
Revisado por: Jorge González
Aprobado por: Jorge González

Fecha de elaboración: 2014
Fecha de revisión: 2014
Fecha de aprobación: 2014

- La posición GPS de todos y cada uno de los dispositivos en el contrato de suministro corresponde fielmente a la descrita en el contrato? De no corresponder, se debe justificar técnicamente porque se modificó la posición y en que me afecta o me mejora el sistema.

SENSORES HIDROLÓGICOS						
ITEM	CATEGORIA	SENSORES	CORRIENTE	LATITUD	LONGITUD	ALTITUD
1	HIDROLOGICA	NIVEL Y TEMPERATURA	TARUQUITA	01° 11' 04.26"	76° 40' 48.69"	1069
2	HIDROLOGICA	NIVEL Y TEMPERATURA	TARUCA	01° 10' 38.46"	76° 41' 2.61"	1140
3	HIDROLOGICA	NIVEL Y TEMPERATURA	TARUCA - TARUQUITA	01° 10' 52.3"	76° 40' 19.7"	950
4	HIDROLOGICA	NIVEL Y TEMPERATURA	TARUCA - TARUQUITA	01° 10' 29.00"	76° 39' 56.00"	904
5	HIDROLOGICA	NIVEL Y TEMPERATURA	SANGOYACO	01° 09' 54.9"	76° 40' 46.00"	976
6	HIDROLOGICA	NIVEL Y TEMPERATURA	SANGOYACO	01° 09' 31.1"	76° 40' 15.1"	792
7	HIDROLOGICA	NIVEL Y TEMPERATURA	MULATO	01° 9' 23.00"	76° 41' 25.00"	1002
8	HIDROLOGICA	NIVEL Y TEMPERATURA	MULATO	01° 8' 34.95"	76° 40' 27.6"	824
9	HIDROLOGICA	NIVEL Y TEMPERATURA	MOCOCA	01° 11' 39.72"	76° 38' 42.11"	676
10	HIDROLOGICA	NIVEL Y TEMPERATURA	MOCOCA	01° 12' 49.00"	76° 39' 27.8"	726
11	HIDROLOGICA	NIVEL Y TEMPERATURA	MOCOCA	01° 2' 22.85"	76° 36' 40.26"	409

SENSORES METEOROLÓGICOS						
ITEM	CATEGORIA	SENSORES	CORRIENTE	LATITUD	LONGITUD	ALTITUD
1	METEOROLOGICA	LLUVIA, TEMPERATURA, VIENTO, HUMEDAD	CONEJO	01° 12' 7"	76° 40' 53"	1073
2	METEOROLOGICA	LLUVIA, TEMPERATURA, VIENTO, HUMEDAD	TARUQUITA	01° 10' 45.00"	76° 40' 42.0"	1053
3	METEOROLOGICA	LLUVIA, TEMPERATURA, VIENTO, HUMEDAD	SANGOYACO	01° 10' 23.9"	76° 40' 51.2"	1150
4	METEOROLOGICA	LLUVIA, TEMPERATURA, VIENTO, HUMEDAD	MULATO	01° 9' 20.00"	76° 41' 14.00"	986

ESTACIONES FIJAS						
ITEM	CATEGORIA	LUGAR	CORRIENTE	LATITUD	LONGITUD	ALTITUD
1	CENTRO CONTROL Y MONITOREO	ESTACION DE POLICIA MOCOCA	TODAS	01° 8' 49.20"	76° 38' 55.00"	607
2	ESTACION CENTRAL RADIO FONIA	ESTACION DE POLICIA MOCOCA	TODAS	01° 8' 49.20"	76° 38' 55.00"	607
3	ESTACION RADIO FONIA	PUNTO VEREDASAN ANTONIO SIN COBERTURA PORTATIL	TARUCA	01° 10' 31.18"	76° 40' 47.72"	1096
4	REPTIDOR FONIA Y OTOS	TODOS LOS USUARIOS	TODAS	01° 3' 43.40"	76° 44' 42.00"	2423

De acuerdo al contrato No. 9677-PPAL001-289-2017 en su CLÁUSULA 1, PARAGRAFO SEGUNDO, en el segundo párrafo dice lo siguiente:

"Los puntos de instalación proyectados de los equipos son los que a continuación se relacionan, los cuales fueron definidos de acuerdo a la visita de campo previa realizada por la mesa técnica conformada en el Municipio de Mocoa por un representante de la UNGRD-FNGRD, funcionarios del IDEAM, voluntarios de la Cruz Roja Seccional Putumayo y la Coordinadora Municipal de Gestión del Riesgo de Mocoa. Dichos puntos podrán ser ajustados conforme a la necesidad determinada al momento de la implementación del SAT por parte del proveedor"

Teniendo en cuenta lo anterior, de acuerdo a actas suscritas entre representante del Contratista Federman Comunicaciones, representante de la Secretaria de Obras, Infraestructura y Gestión del Riesgo, representante de la Secretaria de Planeación Municipal (quien avalo los puntos urbanos en espacio público para instalación de torres de alarmas) y representante de la UNGRD, se determinó hacer cambios en algunos puntos de instalaciones de las estaciones del SAT, con el fin de tener mejor cobertura y alcance de las torres de alarmas y/o mejor lectura de datos de las estaciones hidrológicas (sensores de nivel), así como de las estaciones meteorológicas, de acuerdo al cuadro adjunto PUNTOS DE UBICACIÓN DE ESTACIONES SAT.

ESTACIONES REMOTAS SIRENAS				
ITEM	CATEGORIA	BARRIO DE MOCOA	LATITUD	LONGITUD
1	SIRENA	17 DE JULIO	01° 08' 43.90"	76° 39' 05.7"
2	SIRENA	MIRAFLORES	01° 8' 44.6"	76° 39' 16.6"
3	SIRENA	INDEPENDENCIA	01° 8' 58.4"	76° 38' 38.7"
4	SIRENA	SAN AGUSTIN	01° 8' 41.2"	76° 38' 40.4"
5	SIRENA	JOSE HOMERO	01° 8' 40.0"	76° 38' 50.8"
6	SIRENA	RESERVA	01° 10' 12.8"	76° 38' 56.5"
7	SIRENA	CARMEN	01° 10' 02.5"	76° 38' 57.6"
8	SIRENA	1º ENERO	01° 09' 38.8"	76° 39' 15.4"
9	SIRENA	VILLA CAIMARON	01° 09' 29.6"	76° 39' 18.9"
10	SIRENA	SAN FERNANDO	01° 09' 29.6"	76° 39' 26.4"
11	SIRENA	PRADOS	01° 09' 12.1"	76° 39' 16.9"
12	SIRENA	PUERTO LIMON POBLACION	01° 01' 32.81"	76° 32' 19.68"

- *Quien tiene los radios? Listado de personas y ubicación.*
- b. En el mismo contrato, se pactó el suministro e instalación de sistema de comunicación de alertas mediante doce (12) sirenas con su respectiva ubicación, las cuales fueron instaladas en su totalidad, sin embargo, únicamente fueron instaladas en cinco (5) de los barrios indicados; adicionalmente, no se evidenció documento que justificara la no instalación en los barrios restantes.

En relación con la ubicación de las sirenas las mismas se ubicaron teniendo en cuenta el Pareto de la zona, es decir localizar las sirenas en la zona que abarca más del 90% de la población del casco urbano, cerrando círculos de área aferente de 500 metros alrededor. Respecto a la no instalación en los barrios restantes corresponde a sectores del casco urbano no aferentes a las fuentes hídricas afectadas por las crecientes que ocasionaron la calamidad pública.

Por otro lado, la UNGRD realizó un gasto a través de la suscripción del contrato de consultoría con la Universidad Javeriana, respecto del cual no se han acatado en su totalidad sus recomendaciones, así mismo, no se han reubicado y reinstalado los elementos colapsados con el evento del 12 de agosto del presente año, lo cual denota una gestión inadecuada por parte de la entidad, aspectos que afectan la eficiencia del sistema y limitan el objetivo del mismo, alertar a la comunidad para evitar daños y pérdida de vidas humanas.

De acuerdo al estudio realizado por la Pontificia Universidad Javeriana y entregado por la UNGRD a Federman Comunicaciones, desde el día 7 de marzo de 2018, se hizo la configuración de los niveles de alerta del SAT Mocoa, de acuerdo con la siguiente tabla:

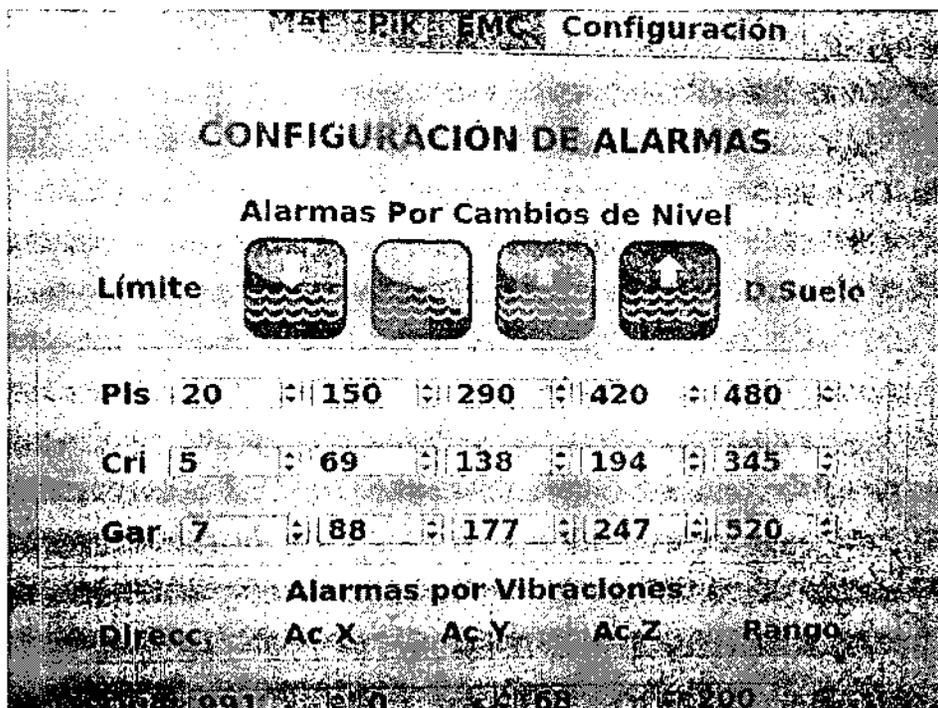
	Amarilla	Naranja	Rojo
Sensor A	1.50	2.90	4.20
Sensor B	1.01	2.02	2.85
Sensor C	0.87	1.74	3.05
Sensor D	0.42	0.84	1.48
Sensor E	0.88	1.77	2.47
Sensor F	0.69	1.38	1.94
Sensor G	2.75	3.75	5.1
Sensor H	1.63	2.5	3.38
Sensor I	1.90	3.80	5.45
Sensor J	1.25	2.40	4.30
Sensor K	2.9	4.3	5.75

Fuente: elaboración propia.

RELACION DE UBICACIÓN, NOMBRE Y SIGLA USADA EN EL MONITOR.

SENSOR C Quebrada TARUQUITA (QUE)
 SENSOR J QUEBRADA TARUCA (TAR)
 SENSOR B CONFLUENCIA TARUCA Y TARUQUITA (CON)
 SENSOR A PISCINITAS (PIS)
 SENSOR F SANGOYACO ALTO (CRIS)
 SENSOR E SANGOYACO GARGANTA (GAR)
 SENSOR K PALMERAS (PAL)
 SENSOR G LIBANO (LIB)

Pantallazos de la parametrización del SAT





CONFIGURACION DE ALARMAS

Alarmas Por Cambios de Nivel

Límite					D.Suelo
Que 24	88	174	305	445	
Tar 10	125	259	430	370	
Con 10	101	202	285	420	

Alarmas por Vibraciones

Direcc.	Ac X	Ac Y	Ac Z	Rango
Que 991	0	68	200	

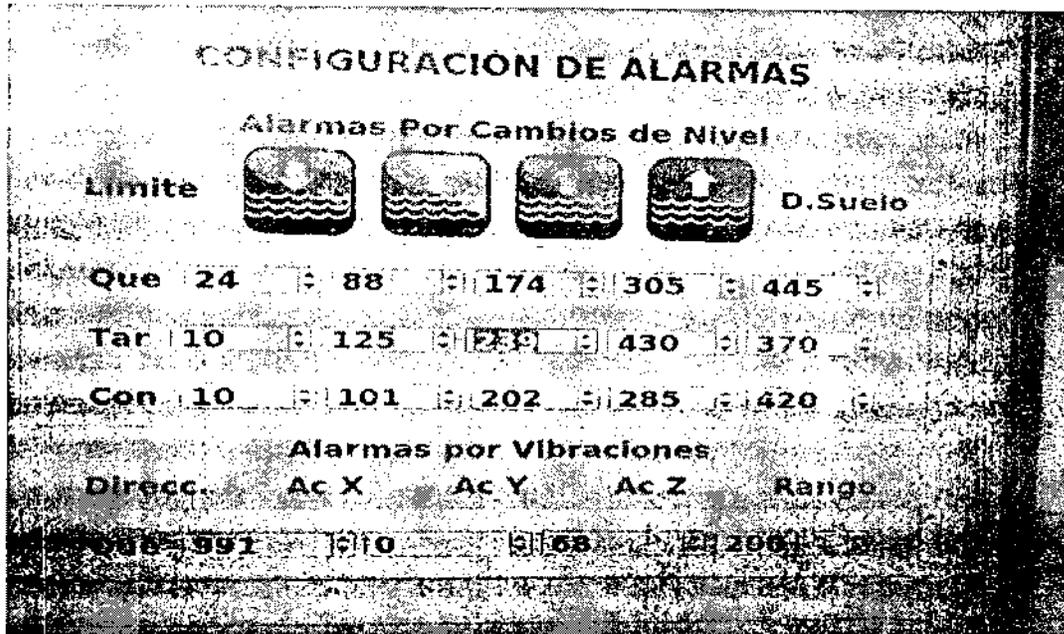
CONFIGURACION DE ALARMAS

Alarmas Por Cambios de Nivel

Límite					D.Suelo
Pal 20	290	430	575	465	
Lib 15	275	375	510	505	
Mon 10	500	500	500	700	

Alarmas por Vibraciones

Direcc.	Ac X	Ac Y	Ac Z	Rango



Teniendo en cuenta lo señalado y de acuerdo a los soportes documentales allegados, se deduce que por parte de la UNGRD se implementaron los mecanismos necesarios para ejercer el adecuado control y seguimiento a la ejecución del contrato y del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Análisis de la respuesta:

Respecto a la no instalación y reubicación de los sensores que colapsaron (recuperados) y de los que quedaron alejados del cauce de los ríos respectivamente, luego de la creciente del 12/08/2018, se evidencia en la respuesta de la entidad que aún no han sido subsanadas estas situaciones, a pesar de que han pasado más de 2 meses de la ocurrencia del mencionado suceso, teniendo en cuenta que no se anexan soportes que demuestren la efectiva instalación y reubicación de dichos sensores, por lo tanto, la respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo de la Contraloría. En cuanto a los que deben ser comprados, se acepta la respuesta debido a la procedencia de los mismos, de conformidad con lo señalado en la respuesta de la entidad en los siguientes términos: “b. Los equipos a instalar son de procedencia Europea, por lo tanto no los hay en stock en el país y son objeto de un proceso de importación que demanda tiempo reglamentario.

Por otro lado, no es pertinente la respuesta de la entidad respecto a que “(...) aunque estos equipos no hayan sido instalados, no quiere decir que la ciudad esté desprotegida, pues en cada uno de estos afluentes se cuenta con otros sensores de respaldo.”, ya que dicho argumento difiere con lo manifestado por la Secretaría de Obras e Infraestructura y Gestión del Riesgo Municipal - SOIGRD, en su informe de visita del 12/08/2018 posterior al evento del mismo día, en los numerales 4.2 “PROBLEMÁTICA ENCONTRADA: “(...) en este momento es cuando los sensores se pierden, (...), generando el problema por la falta de información en línea sobre el comportamiento de niveles de las fuentes hídricas, como consecuencia la limitación para poder tomar decisiones importantes como las órdenes de

evacuación a la población vulnerable.” Y en el numeral 7 “RECOMENDACIONES”:
“Reposición urgente de los 2 sensores hidrométricos (...).” Subrayado fuera de texto.

Por otro lado, es preciso señalar que los sensores para el monitoreo del nivel de la lámina de agua, deben estar instalados en la corriente del río y se debe evitar que el elemento sensible (sensor automático) quede en seco durante los periodos de estiaje.

Las aseveraciones y documentos antes mencionados, respaldan la situación indicada por la Contraloría, en el sentido que la falta de los sensores afecta la efectividad y fortaleza del sistema en caso de un nuevo evento natural, por lo tanto, se mantiene el hallazgo en lo que respecta a los sensores.

De otra parte, revisado los documentos allegados por la entidad como soporte de la respuesta, entre los cuales se evidencia un acta de reunión del 14/08/2017 realizada por la UNGRD, el contratista y el municipio, en donde se encuentra la justificación de los cambios realizados en la ubicación estipulada en el contrato de las torres de alarmas – sirenas, por lo tanto, se acepta la respuesta de la entidad y se retira del hallazgo lo que compete a la ubicación de las mismas, sin embargo, es preciso señalar que no fueron instaladas en los sectores o barrios San Agustín y San Fernando, los cuales están incluidos tanto en el contrato como en el acta de reubicación del 14/08/2017.

En lo que respecta al no acatamiento en su totalidad de las sugerencias planteadas en el estudio realizado por la universidad Pontificia Javeriana, la respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo de la Contraloría, teniendo en cuenta que no allegan evidencias de la instalación de los elementos o equipos relacionados en el mencionado estudio, tales como: Sensor de nivel: en la parte alta de la Quebrada Taruquita; videocámaras: seis (6) en las partes altas de las cuencas, cuatro (4) con infrarrojo en la quebrada Taruca, una (1) en el río Sangoyaco y otra en el río Muñato; inclinómetro: uno (1) en la margen derecha de la Quebrada Taruca; sensores de presión de poros y humedad: a diferentes profundidades del suelo, en la zona de ladera cercana al camino que comunica la cuenca de la Quebrada Taruca y el río Sangoyaco; y un radar Meteorológico en Villagarzón.

Adicionalmente, el estudio de la universidad Pontificia Javeriana propuso la instalación de quince (15) nuevas estaciones, para fortalecer el sistema de comunicación, pero se evidenció en visita la instalación únicamente de las doce (12) inicialmente contratadas.

En ese sentido se reitera la necesidad de la funcionalidad completa del *sistema*, que como su nombre lo indica, requiere del funcionamiento de todas sus partes para que cumpla con el objetivo de la contratación. La CGR recibe los argumentos de la respuesta y no cuestiona *per sé* la inexistencia de varios elementos contratados, sino que a la luz de la funcionalidad del sistema, la UNGRD debe dar cumplimiento no sólo al manejo del riesgo sino también frente a la prevención y reducción del riesgo que realiza como función legal y misional la UNGRD.

Con base en lo anterior, se mantiene el hallazgo en lo correspondiente al no cumplimiento de las recomendaciones de la referida universidad, en los términos inicialmente comunicados.

Hallazgo No. 4: Cumplimiento de proyectos del Plan de Acción Específico para la recuperación de Mocoa – Estudios y diseños y construcción de obras complementarias de la Plaza de Mercado contrato No. 9677-PPAL 001-255-2018

El Artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, establece: “*PLAN DE ACCIÓN ESPECIFICO 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. (...)*”

Parágrafo 1o. 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. (...)”

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82²² la Responsabilidad de los Supervisores y en el parágrafo 1 del artículo 84²³ sobre las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores, señala: “*El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el*

²² Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.(...)

²³ Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal: k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente. NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013. Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen. Parágrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

En el mismo sentido, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: “(...) *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 cláusula segunda del contrato de obra No. 9677-PPAL 001-255-2018, en las obligaciones específicas del contratista establece en los siguientes numerales: “(...) 4. *Cumplir con los hitos y entregables establecidos y descritos en el Anexo de acuerdo a las fronteras de tiempo establecidas*” y “5. *Realizar entregas parciales a la interventoría del material trabajado, con el fin que este proceso de revisión, modificación, complementación o aclaración no se concentre en el último mes del límite establecido (...)*”

La cláusula octava del mismo contrato, correspondiente a la duración, se establecen las fechas límites de entrega, discriminadas así: “*Hito 1. Análisis preliminar, recopilación y análisis de la información. El plazo máximo a emplear por el Contratista para el desarrollo de este Hito 1 será de 30 días calendario siguiente a la suscripción del acta de inicio.*” *Hito 2. Estudios y diseños necesarios y suficientes para construir la plaza de mercado de Mocoa con sus obras complementarias (...). El plazo máximo a emplear por el Futuro Contratista para el desarrollo de este Hito será de cuatro (4) meses siguientes a la suscripción del acta de inicio. (...)*”.

La cláusula novena del referido contrato, hace referencia a la interventoría en los siguientes términos: “*La ejecución de este contrato tendrá una interventoría integral. El interventor será el intermediario entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Contratista y por su conducto se tramitarán todos los asuntos relativos al desarrollo del mismo*”.

El párrafo primero de la cláusula segunda del contrato de interventoría, establece lo que corresponde al objetivo de la interventoría, lo siguiente: “*Controlar que el contratista de estudios, diseños y obras complementarias durante la ejecución de su contrato se ciña a los plazos, términos y demás condiciones contractuales (...)*”.

La cláusula vigésima del contrato de interventoría, respecto a la supervisión, dentro de las funciones establece: “2. *Colaborar para que el objeto del contrato se desarrolle de manera eficiente y adecuada.* 3. *Exigir el cumplimiento del objeto y de las obligaciones del contrato a satisfacción.*”

Una vez declarada la situación de desastre en el Municipio de Mocoa, por el gobierno nacional, mediante Decreto 599 de 2017, y aprobado el Plan de acción específico para la recuperación de este municipio por el Consejo Departamental de Gestión del riesgo y el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, en el cual se incluyó un conjunto de proyectos para la reconstrucción de Mocoa.

En el marco de esos proyectos, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, representado por Fiduprevisora S.A., el 11 de mayo de 2018 suscribió con Traing Trabajos de Ingeniería S.A.S. el contrato No. 9677-PPAL001-255-2018 con el objeto de: *“Realizar los estudios y diseños, así como la construcción de las obras complementarias de la plaza de mercado en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo. (En el marco del convenio 9677-PPAL001-812-2017 entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD - Fiduprevisora S.A. y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS)”*, con un plazo de ejecución de seis (6) meses, de los cuales cuatro (4) son para la Etapa 1 de estudios y diseños, con fecha de inicio del 28 de junio de 2018, por valor de \$1.687.684.080 para las dos etapas del contrato, distribuidos así:

1. Etapa 1: Estudios y diseños necesarios y suficientes para la construcción de la plaza de mercado y para las obras complementarias = \$367.241.331 (Incluido IVA)
2. Etapa 2: Construcción de obras complementarias para el proyecto de la plaza de mercado. (Prolongación de la red existente de acueducto hasta el sitio de proyecto, construcción del sistema de alcantarillado sanitario, construcción del sistema de alcantarillado pluvial, adecuación y construcción red de media y baja tensión y alumbrado público, conformación y adecuación de vía alterna – placa en concreto, bordillos y andenes, placa en concreto y corredor peatonal – andén) = \$1.320.442.749 (Incluido IVA).

A 30 de septiembre de 2018, se ha realizado una modificación al contrato, para incluir en la cláusula décima, la garantía estabilidad y calidad de la obra, para lo que se suscribió el otrosí No. 1 del 06 de septiembre de 2018.

El alcance del objeto del contrato se dividió en dos (2) etapas:

Etapa 1: consiste en la realización de los estudios y diseños necesarios y suficientes para la construcción de la plaza de mercado y para las obras complementarias. En virtud de esta etapa, el contratista debe entregar los siguientes productos: estudios topográficos, geológicos y geotécnicos, ambiental – plan de manejo ambiental del proyecto, amenaza – vulnerabilidad y riesgo; diseños de vías de acceso y penetración vehicular, arquitectónico, estructurales, eléctricos, red de suministro de gas natural, hidráulico, sanitario; elaboración de programa de obra y cantidad de obra, certificación de fuentes de materiales para el proyecto, presupuesto, APUS y especificaciones técnicas e informe final.

La Etapa 2: comprende la construcción de las obras complementarias para el proyecto de la plaza de mercado, las cuales son: prolongación de la red existente de acueducto hasta el sitio del proyecto, construcción de los sistemas de alcantarillados sanitario y pluvial, adecuación y construcción de la red de media y baja tensión y alumbrado público, conformación y adecuación de vía alterna (placa en concreto, bordillos y andenes) y placa en concreto y corredor peatonal (andén).

En el informe realizado por el supervisor del contrato de la UNGRD de fecha 27 de agosto de 2018, informó que el contrato se encuentra en la fase de ejecución de estudios y diseños y presenta un avance de ejecución de 11,34%.

En el informe mensual No. 2 del interventor en el periodo comprendido entre el 28 de julio a 27 de agosto de 2018, el contrato se encuentra en la fase de ejecución de estudios y diseños. Respecto a lo anterior, en el numeral 8 del referido informe, el interventor señala: *“Las actividades desarrolladas en este periodo representan de trabajos de campo (Topografía) y oficina (Elaboración de estudios y diseños), alcanzando un avance acumulado del valor básico del contrato para el presente periodo del 11,34% aproximadamente contra un 7,20% programado”.*

En virtud de la Auditoría de cumplimiento – Atención de la emergencia de origen natural ocurrida el 31 de marzo de 2017 en el municipio de Mocoa, el día 21 de septiembre de 2018 se realizó visita de inspección ocular al sitio de la obra y reunión con el fin de verificar el estado actual del proyecto, las actividades ejecutadas y el avance de las mismas, de conformidad con el contrato No. 9677-PPAL001-255-2018, cuyo objeto es *“Realizar los estudios y diseños, así como la construcción de las obras complementarias de la plaza de mercado en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo. (En el marco del convenio 9677-PPAL001-812-2017 entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD - Fiduprevisora S.A. y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS)”.*

De conformidad con lo evidenciado en el sitio en donde se construirá la Plaza de Mercado, se encontró que las obras complementarias de la misma, incluidas en el contrato No. 9677-PPAL001-255-2018, y con base en lo verificado en la información allegada por la UNGRD y en el acta suscrita durante la visita fiscal, se observó lo siguiente:

1. En el sitio en donde se construirá la Plaza de Mercado, se evidenció un lote en el cual no existe ninguna de las actividades contempladas para la construcción de las obras complementarias (Prolongación de la red existente de acueducto hasta el sitio de proyecto, construcción del sistema de alcantarillado sanitario, construcción del sistema de alcantarillado pluvial, adecuación y construcción red de media y baja tensión y alumbrado público, conformación y adecuación de vía alterna – placa en concreto, bordillos y andenes, placa en concreto y corredor peatonal – andén).
2. A 21 de septiembre de 2018, fecha de suscripción del acta de la reunión realizada entre la CGR, el supervisor del contrato, por parte de la UNGRD, contratista e interventoría, no se encuentra ninguno de los volúmenes de diseños (II-XIV) pactados en el contrato, aceptados y aprobados por la interventoría, según lo manifestado por los intervinientes en el respectivo contrato. Con base en lo anterior, solamente se ha aprobado por parte de la interventoría, el volumen No. I, correspondiente al 2% respecto a los volúmenes a entregar.
3. De acuerdo con la duración pactada para la ejecución del contrato de obra, la cláusula octava se señala que la duración de los Hitos 1 y 2, correspondiente a los

estudios y diseños, es de cuatro (4) meses a partir del acta de inicio, la cual fue suscrita el 28 de junio de 2018, por lo que la etapa para la entrega de los diseños venció el 28 de octubre de 2018. Teniendo en cuenta que a la fecha de la visita por parte de la CGR, esto es 26 de septiembre de 2018 y la fecha límite para la entrega de los volúmenes es el 28 de octubre de 2018 (Cuadro No. 1), se evidenció que el avance era mínimo y es probable que no se cumpla con la entrega de todos los volúmenes faltantes (del II al XIV) en la fecha establecida.

4. En los informes de interventoría No. 1 y 2, no se evidencian requerimientos al contratista por el evidente retraso en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales en lo que respecta a la entrega de los estudios y diseños.

Del análisis del soporte documental y la verificación en la visita al sitio de la obra, se observa inadecuada gestión de la interventoría y supervisión al contrato de obra; debido a que no se han tomado las medidas necesarias para que el contratista cumpla el plazo pactado en el contrato.

La anterior situación por falta de seguimiento y supervisión al avance del PAE, genera incumplimiento del cronograma del Plan de acción específico para la recuperación de Mocoa y por consiguiente, el retraso de los proyectos aprobados.

Respuesta de la UNGRD:

Teniendo en cuenta que la finalidad de la contratación estatal, en particular cuando obedecen a la ejecución del Plan de Acción Específico dentro del marco de una declaratoria de calamidad pública, es el cumplimiento de la ejecución contractual y no precisamente la de sancionar al contratista, la entidad estatal debe conminar al contratista al cumplimiento del objeto pactado en el contrato.

Por lo tanto, la supervisión del contrato de Interventoría realizó todas las labores específicas antes del cumplimiento del primer hito pactado (el cual se aclara no ha llegado a su fecha límite de entrega) para instar al contratista de obra al cumplimiento del mismo y en similar sentido lo hizo la interventoría, tal como se demuestra en los soportes que se adjuntan.

De otro lado, en la consolidación de información que realiza la Oficina Asesora de Planeación e Información periódicamente por región, según sus indicaciones, se hace seguimiento a la ejecución contractual de cada uno de los proyectos registrado en el PAR, atendiendo así la labor de vigilancia y control que debe ejercer la entidad respecto de los mismos .

Por lo anterior y de conformidad con lo expresado por el supervisor del contrato es preciso mencionar ante cada uno de los puntos observados lo siguiente:

a	<i>En el sitio en donde se construirá la Plaza de Mercado, se evidenció un lote en el cual no existe ninguna de las actividades contempladas para la construcción de las obras complementarias (prolongación de la red existente de acueducto hasta el sitio del proyecto, construcción del sistema de alcantarillado sanitario, construcción del sistema de alcantarillado pluvial, adecuación y construcción red de media y baja tensión y alumbrado público, conformación y adecuación de la vía alterna, placa en concreto, bordillos y andenes, placa en concreto y corredor peatonal- anden.</i>
---	--



	<p><i>Rta/ Se realizó visita conjunta con funcionarios de CGR y se observó que se realizó un movimiento de tierra referente a descapote y corte de una franja para conformación de vía terciaria; igualmente se indica que el contrato se encuentra en ejecución y está dentro de los términos contractuales con fecha de terminación 28 de diciembre de 2018. Se vienen adelantando los estudios y diseños con revisión por parte de Interventoría y gestión para permisos y licencias correspondientes, que han solicitado en tiempo y sin las cuales no se pueden adelantar inicio de las obras complementarias.</i></p>
b	<p>o. A 21 de septiembre de 2018, fecha de suscripción del acta de la reunión realizada entre la CGR, el supervisor del contrato, por parte de la UNGRD, contratista e interventoría, no se encuentra ninguno de los volúmenes de diseños (II-XIV) pactados en el contrato, acoplados y aprobados por la interventoría, según lo manifestado por los intervinientes en el respectivo contrato. Con base en lo anterior, solamente se ha aprobado por parte de la interventoría, el volumen No. 1, correspondiente al 2% respecto a los volúmenes a entregar y con un valor estimado en \$1.400.000.</p> <p><i>Rta. A fecha de visita de la CGR se tenía un avance de acuerdo al informe semanal N°12 (periodo del 17 al 23 de septiembre) de cada uno de los productos entregables. Con un avance de 16,04% de 21,76% correspondiente a estudios y diseños de la galería plaza de mercado y obras complementarias lo que equivale a un 73,71% de estudios y diseños; igualmente se informa que los productos están en revisión por parte de Interventoría a los cuales les ha realizado las observaciones pertinentes. Se adjunta informe semanal de la fecha.</i></p>
c	<p>De acuerdo a la duración pactada para la ejecución del contrato de obra, en la cláusula octava se señala, que la duración de los Hitos 1 y 2, correspondientes a los estudios y diseños, es de cuatro (4) meses a partir del acta de inicio, la cual fue suscrita el 28/06/2018, por lo que la etapa para la entrega de los diseños vence el 28/10/2018, es decir que falta un mes (1) para el vencimiento del plazo.</p> <p>Teniendo en cuenta que la fecha límite para la entrega de los volúmenes es el 28/10/2018 (Cuadro No. 1), se evidencia que el avance es mínimo y es probable que no se cumpla con la entrega de todos los volúmenes faltantes (del II al XIV) en la fecha establecida.</p> <p><i>Rta. Para dar claridad al avance, se solicitó a Interventoría informe ejecutivo del proyecto, el cual hizo llegar el 22 de octubre indicando los avances de cada uno de los productos y el general de los estudios y diseños. En el informe se reporta a fecha 21 de octubre un avance de 17,97 respecto al 21,76% referenciado para estudios y diseños, lo que equivale a 82,58%; igualmente, de acuerdo a lo informado por el contratista se tienen unos productos que no se han podido iniciar pues dependen de la aprobación de la implantación arquitectónica por parte de la Alcaldía Municipal, de las socializaciones que sugirió la Procuraduría General de la República los días 3 y 4 de octubre y de los permisos y licencias necesarias para el normal desarrollo del proyecto.</i></p>
d	<p>En los informes de interventoría No. 1 y 2, no se evidencian requerimientos al contratista por el evidente retraso en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales en lo que respecta a la entrega de los estudios y diseños.</p> <p><i>Rta. Conforme a lo indicado en el Informe mensual N° 2 presentado por la Interventoría periodo (28 Julio al 27 Agosto de 2018) el proyecto se encontraba en ejecución, y tenía 2 meses desde la firma acta inicio con un avance de 11,34% del 21,76 correspondiente a estudios y diseños de la galería plaza de mercado y obras complementarias lo que equivale a un 52,11% de estudios y diseños por lo tanto no existía mérito para un llamado de atención por incumplimiento, igualmente se tenía comunicación continua tanto de Interventoría como de contratista.</i></p>

Teniendo en cuenta lo señalado y los documentos aportados, la UNGRD ha realizado gestión adecuada para que se dé cumplimiento al objeto contractual pactado.

Análisis de la respuesta:

Estudios y diseños y construcción de obras complementarias de la Plaza de Mercado (Contrato No 9677-PPAL001-255-2018):

La respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo de la Contraloría, en caso contrario lo confirma con lo plasmado en los documentos suscritos por la interventoría soportes de la respuesta, tales como oficios del 17/09/2018 y 19/10/2018 dirigidos al contratista, los cuales señalan, respectivamente:

Oficio de septiembre 17: "(...) a razón del tiempo restante que nos queda, vemos con preocupación la entrega definitiva en la fecha contractualmente establecida". (Subrayado fuera de texto).

Oficio de octubre 19: "Por lo expuesto, esta interventoría ve con gran preocupación el tiempo restante del plazo establecido para el cumplimiento de los compromisos contractuales ya que cada volumen requiere de una revisión previa para posteriormente dar aprobación y así hacer entrega formal de los documentos a la UNGRD; y en vista de que existe una probabilidad alta de que no se alcancen los plazos estipulados en el contrato para el cumplimiento del HITO 2, lo que traería como principal consecuencia la constitución de un presunto incumplimiento de su parte como contratistas a las obligaciones propias del contrato de obra (...)". (Subrayado fuera de texto).

Adicionalmente en el informe ejecutivo extraordinario del 22/10/2018 dirigido a la UNGRD, se presenta un cuadro en donde se encuentran las actividades realizadas del contrato, en la columna denominada "DOCUMENTO PREAPROBADO Y/O APROBADO POR PARTE DE LA INTERVENTORÍA", se evidencia que solamente han sido aprobados por la interventoría los Volúmenes I, II y parte del VII en lo referente al diseño de la adecuación de red medida y baja tensión y alumbrado público.

Por otra parte, la cláusula segunda del contrato, entre las obligaciones específicas del contratista, se encuentra que debe "2. Realizar los estudios y diseños que se señalan en el Anexo Técnico, los cuales deben estar aprobados por la interventoría" y "4. Cumplir con los hitos y entregables establecidos y descritos en el Anexo Técnico de acuerdo a las fronteras de tiempo establecidas". Así mismo, en la cláusula octava del mismo contrato correspondiente a la duración, se establecen las fechas límites de entrega, discriminadas así: "(...) **Hito 2. Estudios y diseños (...)**. El plazo máximo a emplear por el Futuro Contratista para el desarrollo de este Hito será de cuatro (4) meses siguientes a la suscripción del acta de inicio. (...)". (Subrayado fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, se evidencia que a 25 de octubre de 2018, faltando tres (3) días para la entrega total de los volúmenes del Hito 2 correspondiente a los estudios y diseños, los cuales debían estar entregados y aprobados el 28 de octubre de 2018, según reprogramación de cronograma aprobado por la interventoría el 04 de septiembre de 2018, no han sido entregados en su totalidad y que efectivamente se configura el incumplimiento del contratista en lo concerniente al plazo de entrega de los mencionados diseños. Esta

situación infiere que las actuaciones realizadas por el interventor y el supervisor no han sido efectivas para lograr el cumplimiento de la entrega de los diseños por parte del contratista de obra.

Con base en lo antes expuesto, se mantiene el hallazgo.

2.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

Evaluar la gestión presupuestal y contable de los recursos destinados al cumplimiento de planes, programas y proyectos para la atención del desastre en el municipio de Mocoa.

La verificación de los criterios de gestión presupuestal y contable de los recursos destinados al cumplimiento de planes, programas y proyectos para la atención del desastre en el municipio de Mocoa se aplicó sobre las siguientes muestras de pagos:

1. Recursos destinados para la fase de respuesta: Recursos del Fondo de Compensación Interministerial: la muestra auditada corresponde a 12 contratos por valor de \$33,607; y Recursos del FNGRD por cuantía de \$12.228 millones.
2. Recursos de donaciones: de las 71 donaciones recibidas por valor de \$37.580 millones, se auditó una muestra de \$8.676 millones por concepto de pagos en proyectos asociados a la reconstrucción de Mocoa.
3. Recursos propios del municipio o departamento, provenientes del FNGRD, destinados para la atención del desastre. Se verificó la legalización de una muestra de 6 transferencias por \$3.393 millones.
4. Recursos para la reconstrucción – PAE, se verificó una muestra de pagos por \$32.182 millones, correspondiente a 10 contratos, así: construcción de 4 puentes peatonales (\$451 millones); la puesta en funcionamiento de la plaza de mercado temporal (\$1.700 millones); el suministro de materiales, ferretería, herramientas menores y concretos para ejecutar las obras encaminadas a la adecuación, rehabilitación y reconstrucción de las vías (\$2,959 millones), la oficina de gobierno nacional (\$2.084 millones); la dotación de uniformes formal y deportivo para 2.518 niños (727 millones); la construcción 300 viviendas urbanas fase 1 (\$18.885 millones) con su correspondiente interventoría (\$8.011 millones) y el sistema de alerta temprana SAT (\$1.223 millones)

En desarrollo de los procedimientos de auditoría se verificó que los pagos realizados por el FNGRD, en desarrollo de la atención de la emergencia de Mocoa se realizaron con base en las autorizaciones del ordenador del gasto y la realización del respectivo registro contable de acuerdo con los soportes y conforme a la instrucción del ordenador, de conformidad con el procedimiento Interno PR-1605-GF-01, 02, 03, 04, 05 y 06 -4 y las normas contables sobre la materia.

Se verificó el ingreso de las donaciones monetarias en las cuentas del FNGRD, a través de la verificación de los saldos de las cuentas bancarias y la monetización de la donación de moneda extranjera según lo informado el FNGRD y la UNGRD, respecto a la Tasa SPOPT para el momento de la monetización.

Respecto a las donaciones en especie, se verificó únicamente la disposición física y el correspondiente registro contable de los bienes recibidos (Generadores Eléctricos donados por el Gobierno del Japón a la UNGRD) Finalmente, se verificó el ingreso a las cuentas bancarias del FNGRD de rendimientos financieros producto de las donaciones.

A partir de las pruebas realizadas se concluye que los pagos a contratistas se realizaron conforme las condiciones establecidas en el contrato y se realizó el registro en las cuentas contables correspondientes. Finalmente se verificó que los pagos contaran con la ordenación del gasto que establece el Art. 48 de la Ley 1523, esto es la ordenación del gasto del FNGRD y sus subcuentas, a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Respecto a las transferencias directas de que trata el artículo 80 de la Ley 1523 de 2012, se verificó que los contratos celebrados por las entidades territoriales con recursos de transferencias en virtud del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, se hubieran remitido al ente de control fiscal dispuesto para los contratos celebrados, de acuerdo con lo previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

También se verificó trámite de aprobación de cada una de las transferencias respecto al procedimiento establecido por la UNGRD citado en los criterios; así como el cumplimiento de los términos de legalización de transferencias a los entes territoriales, respecto a las condiciones establecidas en la resolución de aprobación y ordenación de la transferencia.

Se evidenció el incumplimiento de los términos de legalización de transferencias de la alcaldía municipal de Mocoa, respecto a las condiciones y plazos establecidos en las resoluciones de aprobación y ordenación de la transferencia.

La inobservancia de los criterios aplicados auditoría a este objetivo dio como resultado el hallazgo No. 6 para la UNGRD; el hallazgo No. 7 para la Gobernación del departamento del Putumayo y el hallazgo No. 8 para la alcaldía municipal del municipio de Mocoa.

Hallazgo No. 5: Limitación al Giro de Transferencias UNGRD-FNGRD (D)

La 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*, establece: Artículo 80. *“Transferencia de recursos. El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.*

En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención del desastre o calamidad pública declarada, y estarán exentas de cualquier gravamen.

La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.

Corresponde a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, diseñar los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos, el control administrativo de su utilización y legalización de los mismos deban darse, de conformidad con el reglamento que para tal fin expida el Ejecutivo."

El Decreto No 1289 de julio de 2018, "Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, en lo relacionado con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; en el Artículo 2.3.1.6.3.7. Limitación a las Transferencias. En el evento que la entidad receptora no haya efectuado la legalización total de la transferencia dentro del plazo establecido, no se podrán autorizar transferencias adicionales a la entidad, salvo en casos excepcionales que serán evaluados por el Director de la Unidad e informados posteriormente a Fiduprevisora S.A., y la Junta Directiva del Fondo".

El Procedimiento Conjunto para Transferencias, Legalizaciones y Control de Recursos de la UNGRD. CÓDIGO: PR-1100-DG-09. Con fecha de aprobación 21 de diciembre de 2017. Numeral 27; establece: "Elaborar instrucción del Secretario General para dar inicio al proceso de cobro coactivo se envía instrucción a la Oficina Asesora Jurídica, para dar inicio al proceso de cobro coactivo a las entidades territoriales que no hayan legalizado de manera oportuna los recursos transferidos por el FNGRD".

La Resolución 006 de 30 de agosto de 2006 Por la cual se modifica la Resolución No. 001 de 1999. Artículo 6º. – El artículo 6º de la Resolución No 001 de 1999 quedará así:

Prohibiciones:

1. "En adelante, no se efectuarán giros a aquellos comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres que presenten saldos pendientes de legalizar, salvo casos excepcionales que deberán ser evaluados por el Director de Prevención y Atención de Desastres (...)"

La Circular No. 016 del 13 de diciembre de 2013 en su Asunto: Ruta para la Transferencia de Recursos Económicos, actividad 8: "Numeral 8 Seguimiento a la legalización de los recursos económicos. La Fiduciaria La Previsora S.A., mensualmente envía a la UNGRD el reporte de los municipios y departamentos que no han cumplido con la legalización de los recursos, esta información es analizada al interior de la UNGRD y se realiza seguimiento para el cumplimiento y se tiene en cuenta aquellos Departamentos, Municipios e Instituciones que no han cumplido con la legalización para posteriores solicitudes a la UNGRD".

Se observa que una vez sucedida la emergencia de Mocoa, se realizaron transferencias directas al Municipio de Mocoa como apoyo logístico, técnico y operativo para diferentes proyectos y procesos, sin embargo, en la vigencia 2018, la UNGRD continuó transfiriendo recursos sin que se hubiese cumplido previamente la legalización por parte de la Entidad

Territorial de las transferencias anteriores, según el procedimiento y el plazo establecido en la norma, así:

Cuadro No. 3
Transferencias a la Alcaldía de Mocoa

Resolución	Valor	Fecha de Giro	Vencimiento	Estado
0421 de 2017	500.000.000	21 abril/17	18 septiembre/18	Sin legalizar
1079 de 2017	82.400.000	17 Octubre/17	18 febrero/18	Sin legalizar
1397 de 2017	100.000.000	5 diciembre/17	6 abril/18	Sin legalizar
0164 de 2018	78.597.600	21 Febrero/18	20 agosto/18	Sin legalizar
0188 de 2018	132.000.000	23 Febrero/18	22 agosto/18	Sin legalizar
Total	895.997.600			

Elaboró: Equipo Auditoría CGR

Lo anterior incumple con la limitación de realizar nuevas transferencias o adicionarlas sin que se hubieran efectuado las legalizaciones correspondientes; situación generada por la falta de control y seguimiento, no solamente respecto al giro, sino también a la legalización de transferencias giradas al Municipio de Mocoa, y que genera no solamente el incumplimiento del ordenamiento legal establecido para este procedimiento, sino también la falta de certeza en la gestión de los recursos públicos girados al ente territorial, así como también afectación en la disponibilidad del recursos para atender otras emergencias y el posible riesgo de pérdida de recursos por falta de legalización.

En consecuencia, el hallazgo tiene incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en la Resolución No 006 del 30 de agosto de 2006, en concordancia con lo previsto en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la UNGRD:

Mediante la Ley 1523 de 2012 se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, como el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país y tiene como objetivo general llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible, y dentro de sus objetivos específicos se encuentra la preparación para la respuesta frente a desastres con acciones dirigidas a atender la población afectada y restituir los servicios esenciales afectados.

El artículo No. 57 de la Ley 1523 de 2012 otorga la facultad de Declaratoria de situación de calamidad pública a los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

Por su parte el Artículo 58 de la precitada norma define calamidad pública como: "El resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en

las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción”.

El numeral 9 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, define la Emergencia como una: “Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general”.

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

Así mismo el numeral 24, define la Respuesta como: “la ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros. La efectividad de la respuesta depende de la calidad de preparación”.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo No. 80 de la precitada Ley “El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.

En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención del desastre o calamidad pública declarada, y estarán exentas de cualquier gravamen.

La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.”

Mediante Decreto 1289 del 25 de julio de 2018, “Por el cual se adiciona el capítulo 6 al título 1 de la parte 3 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del sector presidencia de la República. en lo relacionado con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.”, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE, reglamenta las actividades directivas, administrativas y operacionales del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD, como mecanismo de financiación de la política de gestión del riesgo de desastres en Colombia.

En su artículo 2.3.1.6.2.1., el Decreto 1289 de 2018, establece: “El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres desarrollará sus funciones y operaciones de manera directa, subsidiaria o complementaria, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad”.

En su artículo 2.3.1.6.3.7. “Limitaciones a las transferencias. En el evento que la entidad receptora no haya efectuado la legalización total de la transferencia dentro del plazo establecido, no se podrán autorizar transferencias adicionales a la entidad, salvo en casos excepcionales que serán evaluados por el Director de la Unidad e informados posteriormente a Fidupervisora S.A. y la Junta Directiva del Fondo.

El Fondo Nacional operará con esquemas interinstitucionales de manera directa en el financiamiento de la política de gestión del riesgo de carácter nacional, subsidiariamente en el apoyo a las autoridades administrativas a nivel territorial cuando el evento supere su capacidad financiera, técnica y/o administrativa y, complementariamente, cuando brinde apoyo financiero a entidades públicas o privadas en la parte necesaria para implementar sus políticas de gestión del riesgo o de asociación, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.”

La competencia de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para adelantar la gestión del riesgo a nivel territorial se sujeta a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad de que tratan los artículos No. 288 de la Constitución Política y 3° de la Ley 1523 de 2012.

El artículo 209 de la Carta prescribe que "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", en concordancia con el artículo 6 de la Ley 489 de 1998".

Ahora bien, el día 31 de Marzo de 2017 en el municipio de Mocoa se presentaron lluvias de alta intensidad generando, hacia las 11:25 p.m. una alerta por inundaciones ocasionadas por crecientes súbitas de las quebradas Taruca, Taruquita, La Misión y los ríos Mulato y Sangoyaco, las cuales generaron avenida torrencial, causando afectaciones en el sector de la avenida de Los Estudiantes, San Fernando, el Carmen, la Reserva, Venecia, José Homero, Independencia, San Agustín, Villa Caimaron, El Progreso, la Esmeralda, Los Pinos, Laureles, San Miguel, Prados, Huasipanga, Villanueva, Miraflores, Rumipamba, Olímpico, deslizamientos en el barrio la Floresta y centro carcelario de Mocoa.

Una vez recibido el reporte de la emergencia, las autoridades del Municipio afectado y del Departamento de Putumayo, procedieron a activar el Consejo Municipal y el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, para dar inicio a la respuesta inmediata en las zonas afectadas y su posterior recuperación.

El evento de origen natural que generó además la pérdida de un número importante de vidas humanas, afectaciones en viviendas, vías, puentes, infraestructura educativa, pérdida de elementos educativos, medios de vida y suspensión de servicios públicos, ocasionó una crisis humanitaria de grandes dimensiones, desbordando así la capacidad de respuesta de las autoridades locales.

Dada la magnitud de las afectaciones presentadas en el municipio y en concordancia con los artículos N° 57 a 62 de la Ley 1523 de 2012, el señor Alcalde del Municipio de Mocoa, declaró la situación de calamidad pública en el Departamento mediante Decreto N° 0056 del 1 de Abril de 2017.

Conforme a las competencias legales de los artículos 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, para lo cual, solicitó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como ordenadora del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, apoyo financiero consistente, los cuales se requieren para llevar a cabo las actividades tendientes a la recuperación del municipio de Mocoa afectado el día 31 de Marzo de 2017 donde se presentaron lluvias de alta intensidad generando, hacia las 11:25 p.m. una alerta por inundaciones ocasionadas por crecientes súbitas de las quebradas Taruca, Taruquita, La Misión y los ríos Mulato y Sangoyaco, las cuales generaron avenida torrencial, causando afectaciones en el sector de la avenida de Los Estudiantes, San Fernando, el Carmen, la Reserva, Venecia, José Homero, Independencia, San Agustín, Villa Caimaron, El Progreso, la Esmeralda, Los Pinos, Laureles, San Miguel, Prados, Huasipanga, Villanueva, Miraflores, Rumipamba, Olímpico, deslizamientos en el barrio la Floresta y centro carcelario de Mocoa.

Una vez mencionado el contexto anterior y teniendo en cuenta lo señalado en la observación de la Contraloría, es pertinente tener en cuenta que las normas que fundamentan las Resoluciones 001 de 1999 y la 006 de 2006 han perdido su fuerza vinculante con la expedición de la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 1289 de 2018.

Es importante mencionar que la UNGRD por intermedio del FNGRD lleva a cabo transferencias de recursos al municipio de Mocoa con el fin de apoyar las acciones que se derivan del plan de acción específico de la

emergencia teniendo en cuenta el estado de desastre en el cual se vio inmerso el municipio y que genero graves afectaciones en viviendas, vías, puentes, infraestructura educativa, pérdida de elementos educativos, medios de vida y suspensión de servicios públicos, ocasionó una crisis humanitaria de grandes dimensiones, desbordando así la capacidad de respuesta de las autoridades locales.

Así mismo y por la magnitud de la calamidad presentada la UNGRD no se pueden limitar las transferencias de recursos al ente territorial, sabiendo que estas hacen parte de uno de los mecanismos para la atención, respuesta y reconstrucción del municipio.

Por otro lado hacemos claridad y según información suministrada por la Fiduprevisora el municipio de Mocoa ha llevado a cabo la legalización de recursos de la siguiente manera:

OBJETO DEL GIRO	VALOR DEL GIRO	FECHA DEL GIRO	Plazas (Días) según Resolución	FECHA LÍMITE PARA LEGALIZAR	VALOR POR LEGALIZAR	PORCENTAJE POR LEGALIZAR	RESOLUCIÓN	NUMERO DE FIC
TRANSFERENCIA DE RECURSOS APOYO TÉCNICO Y OPERATIVO PARA LA RESPUESTA ESTABILIZACIÓN Y NORMALIZACIÓN ASÍ COMO LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA (CIVFORVET) A LA COMUNIDAD PÚBLICA 006 DEL 02 DE ABRIL DEL 2017	\$ 500.000.000,00	21/04/2017	150	18/09/2017	\$ 51.766.500,00	10%	421 DEL 21 DE ABRIL DE 2017	FIC 1410
TRANSFERENCIA ECONOMICA DEL AL MUNICIPIO DE MOCOA PUTUMAYO CON EL OBJETO DE BRINDAR APOYO DE MEDIOS DE VIDA DAMNIFICADOS DEL 31 DE MARZO DE 2017 CALAMIDAD PÚBLICA 006 DEL 02 DE ABRIL DEL 2017	\$ 82.400.000,00	17/10/2017	120	14/02/2018	\$ 82.400.000,00	100%	1079 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2017	directa
TRANSFERENCIA DE RECURSOS DIRECTA AL MUNICIPIO DE MOCOA PUTUMAYO PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS MEDIOS DE VIDA DE LA POBLACION DAMNIFICADA EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETO 056 DE 2017 PROBRIGADA POR EL DECRETO NO 172 DE 2017 Y LA SITUACION DE DESASTRE EN EL MUNICIPIO DE MOCOA NO 599 DE 2017	\$ 100.000.000,00	05/12/2017	120	05/04/2018	\$ 100.000.000,00	100%	1397 DEL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017	directa
TRANSFERENCIA DE RECURSOS AL FONDO DE INVERSIÓN COLECTIVA DE ALTA CALIDAD "MUNICIPIO DE MOCOA" GIROS DIRECTOS - APOYO LOGÍSTICO, TÉCNICO Y OPERATIVO PARA SUAR LOS PROCESOS DE ESCOLARIZACIÓN, TUTELACIÓN Y MANEJO DE PROBLEMAS DE LAS ZONAS AFECTADAS EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETO 056 DE 2017 PROBRIGADA POR EL DECRETO N° 172 DE 2017 Y LA SITUACION DE DESASTRES EN EL MUNICIPIO DE MOCOA DECRETO N° 599 DE 2017.	\$ 78.527.500,00	21/04/2018	180	20/08/2018	\$ 39.263.600,00	50%	164 DEL 16 DE FEBRERO DE 2018	FIC 1552
POR VEHICULO DE LA CUAL SE ORDENA LA "TRANSFERENCIA AL FONDO DE INVERSIÓN COLECTIVA DE ALTA CALIDAD "MUNICIPIO DE MOCOA" GIROS DIRECTOS - APOYO LOGÍSTICO, TÉCNICO Y OPERATIVO PARA DAR CONTINUIDAD A LOS PROCESOS DE EDUCACIÓN DE VIVIENDAS EN ESTADO DE ABANDONO EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETO N° 172 DE 2017 Y LA SITUACION DE DESASTRES EN EL MUNICIPIO DE MOCOA DEL 31 DE MARZO DE 2017	\$ 412.000.000,00	23/02/2018	180	22/08/2018	\$ 92.400.000,00	70%	0186 DEL 22 DE FEBRERO DE 2018	FIC 1625
TRANSFERENCIA AL FONDO DE INVERSIÓN COLECTIVA DE ALTA CALIDAD "MUNICIPIO DE MOCOA" GIROS DIRECTOS - APOYO FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL SEGUIMIENTO A LAS ACTIVIDADES ESTABLECIDAS EN EL PLAN DE ACCIÓN ESPERIFICADO PARA LA RECONSTRUCCIÓN EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE SITUACION DE DESASTRES EN EL MUNICIPIO DE MOCOA DECRETO N° 599 DE 2017 PROBRIGADA POR EL DECRETO 006 DE 2018	\$ 400.000.000,00	06/07/2018	180	02/01/2019	\$ 369.665.500,00	92%	747 DEL 28 DE JUNIO DE 2018	FIC 1733
TRANSFERENCIA DE RECURSOS AL FONDO DE INVERSIÓN COLECTIVA A NOMBRE DEL MUNICIPIO DE MOCOA EN EL PLAN DE BRINDAR APOYO LOGÍSTICO, TÉCNICO Y OPERATIVO PARA APOYAR EL PROCESO DE ESCOLARIZACIÓN DE NIÑOS AFECTADOS Y MANEJO DE PROBLEMAS EN EL MARCO DE LA SITUACION DE DESASTRES EN EL MUNICIPIO DE MOCOA DEL 31 DE MARZO DE 2017 PROBRIGADA MEDIANTE EL DECRETO 006 DE 2018	\$ 500.000.000,00	19-07-2018	180	15/01/2019	\$ 347.325.000,00	69%	020 DEL 25 DE JULIO DE 2018	FIC 1700

Por lo anterior es importante hacer énfasis en que se continuaron haciendo transferencias porque no hay normas que establezcan la imposibilidad de hacerlo, por el contrario, las normas obligan a dar continuidad a la atención de las necesidades de los entes territoriales, toda vez, que de lo contrario, se perdería eficiencia en la atención de la emergencia.

Análisis de la respuesta

De acuerdo con lo expuesto por la UNGRD en su respuesta, referente a la justificación de las transferencias para la emergencia de Mocoa ocurrida el 31 de marzo de 2017, se aclara lo siguiente: la CGR no cuestiona el marco jurídico ni los hechos que cita ampliamente en su comunicación la UNGRD referentes al propósito de la norma, ni a los hechos sucedidos el 31 de marzo de 2017, que dieron origen a la declaratoria de desastre en el municipio de Mocoa, en cambio, el análisis se presenta por cada uno de los argumentos de la respuesta de la UNGRD, así:

1) Respecto a la afirmación: "es pertinente tener en cuenta que las normas que fundamentan las Resoluciones 001 de 1999 y la 006 de 2006 han perdido su fuerza vinculante con la expedición de la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 1289 de 2018 (...)", es de precisar que la expedición el Decreto No

1289 de 2018, nos presenta dos escenarios, 1) el procedimiento aplicado a las transferencias relacionadas en el presente hallazgo que van hasta el 7 de julio de 2018; y,

2) La excepcionalidad expresa que contiene el Decreto No 1289 de Julio 25 de 2018²⁴, Artículo 2.3.1.6.3.7. *Limitación a las transferencias. En el evento que la entidad receptora no haya efectuado la legalización total de la transferencia dentro del plazo establecido, no se podrán autorizar transferencias adicionales a la entidad, salvo en casos excepcionales que serán evaluados por el Director de la Unidad e informados posteriormente a Fiduprevisora S.A. y la Junta Directiva del Fondo.*

En consecuencia, aunque el ordenamiento jurídico permite el giro de nuevas transferencias sin que se hubiesen legalizado los giros anteriores siempre y cuando el Director de la UNGRD así lo haya contemplado e informado a la Fiduprevisora y a la Junta Directiva del Fondo, esta situación no se cumplió, ni se evidenció la gestión de la UNGRD para realizar la legalizaciones de las transferencias realizadas desde marzo de 2017 a la alcaldía municipal de Mocoa, sino hasta la realización de la auditoría de cumplimiento de la CGR.

Adicionalmente, la CGR, observó que en los mismos actos administrativos por medio de los cuales se ordena una transferencia de recursos al municipio de Mocoa, se fijó el término para la ejecución de dichos recursos, esto es de 120 días contados a partir del desembolso. Dicha disposición, aunque no aparece explícitamente citada en el Acto Administrativo en comento, tiene su fundamento tal y como se citó en la observación comunicada, en el artículo 6º de la Resolución 006 de 2006, que cita:

"(...) Prohibiciones:

1. *"En adelante, no se efectuarán giros a aquellos comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres que presenten saldos pendientes de legalizar, salvo casos excepcionales que deberán ser evaluados por el Director de Prevención y Atención de Desastres (...)"*.

Ahora bien, es cierto, que la Resolución No 006 de 2006 corresponde a un procedimiento interno que a la fecha de la presente auditoría hace parte del documento denominado *"Procedimiento Conjunto para Transferencias, Legalizaciones y Control de Recursos Código: PR-1100-DG-09 Versión 01 GESTION GERENCIAL F.A: 21/12/2017, entre los Requerimientos Legales u Otros Requisitos"*; tanto así que en la carta de notificación de aprobación de transferencias por parte de UNGRD como la SMD-RO-3803-2017 con destino a la Gobernadora del Putumayo se cita en el quinto párrafo: *"A su vez este traslado de recursos se fundamenta en la Resolución No 006 de Agosto de 2006" "Por la cual se modifica la Resolución 001 de 1999" que reglamenta la ejecución de las transferencias de recursos a los entes Territoriales y su legalización, Resolución expedida por la Fiduciaria la Previsora S.A. – Fondo Nacional de Calamidades _ Junta Consultora, hoy Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres –Junta Directiva y, en el artículo 80 de la ley 1523 de 2012.*

²⁴ *Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015. Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, en lo relacionado con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

Por lo anterior, vencidos los términos otorgados, tal y como se cuestiona por este ente de control, se continuó por parte del Ordenador del Gasto del FNGRD realizando transferencias directas al Municipio de Mocoa, sin cumplimiento de los requisitos anteriores y del nuevo ordenamiento jurídico dispuesto en el Decreto 1289 de 2018.

De acuerdo con la norma el Director de la UNGRD aplicó la excepción de la norma, es decir la facultad excepcional de aprobar la transferencia pese a la limitación inicial de la misma, pero no se evidenció soporte sobre la decisión en ese sentido ni que se hubiera informado de la misma a la Fiduprevisora, tal como lo establece el criterio aplicado.

Los casos que se cuestionaron en la observación no se encuentran amparados en la excepción (Autorización del Director de la Unidad), por lo tanto, no queda desvirtuada la observación con la respuesta dada por la UNGRD.

2): Respecto a la afirmación: *"Así mismo y por la magnitud de la calamidad presentada la UNGRD no se pueden limitar las transferencias de recursos al ente territorial, sabiendo que estas hacen parte de uno de los mecanismos para la atención, respuesta y reconstrucción del municipio (...)"* "Por lo anterior es importante hacer énfasis en que se continuaron haciendo transferencias porque no hay normas que establezcan la imposibilidad de hacerlo, por el contrario, las normas obligan a dar continuidad a la atención de las necesidades de los entes territoriales, toda vez, que de lo contrario, se perdería eficiencia en la atención de la emergencia", la CGR aclara que en ningún momento se cuestionó el mecanismo de transferencia directa al Municipio, ni mucho menos la posibilidad de seguir dando continuidad a la atención de las necesidades de los entes territoriales, toda vez que el marco legal y funcional lo habilita para realizarlo. Sin embargo, como fue comunicado en el hallazgo, la falta de legalización de recursos transferidos (hecho diferente al analizado en su respuesta por la UNGRD) es una condición legal que limita, según el marco jurídico existente al momento de la transferencia, el giro de nuevas transferencias, como lo estableció la Resolución No 006 de 2006, y que posteriormente fue desarrollada en un procedimiento interno y que a la fecha hace parte, en los mismos términos, del documento denominado *"Procedimiento Conjunto para Transferencias, Legalizaciones y Control de Recursos Código: PR-1100-DG-09 Versión 01 GESTION GERENCIAL F.A: 21/12/2017, entre los Requerimientos Legales U Otros Requisitos"*, así como tampoco a la nueva excepcionalidad facultada con el Decreto 1289 de 2018.

En merito a lo anteriormente analizado el hallazgo se valida.

Así mismo, en desarrollo de este objetivo de auditoría se establecieron los siguientes hallazgos:

Gobernación del Putumayo:

Hallazgo No. 6: Recursos transferidos a la Gobernación para contratación de maquinaria amarilla- Gobernación del Putumayo

La Ley 1523 de 2012 en el Artículo 66, establece *"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”.

En el artículo 80, establece: “(...) El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.

En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención del desastre o calamidad pública declarada, y estarán exentas de cualquier gravamen.

La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.

Corresponde a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, diseñar los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos, el control administrativo de su utilización y legalización de los mismos deban darse, de conformidad con el reglamento que para tal fin expida el Ejecutivo. (...)”

En el Artículo 95 establece: “CONTROL PARA RECURSOS DE DESASTRES. Facúltese a la Contraloría General de la República, para ejercer control posterior excepcional sobre el manejo de los recursos propios del municipio o departamento, cuando estos provengan del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los cuales estuviesen destinados para la atención de desastres”.

Resolución No 1210 de 2016, del FNGRD. “Por la cual se modifica la Resolución 320 de 2016, que establece el procedimiento para la creación de Fondos de Inversión Colectiva en el marco de las intervenciones del FNGRD”.

*La Resolución No 0772 del 13 de julio de 2017 “Por medio de la cual se ordena una transferencia de recursos al Fondo de Inversión Colectiva de Alta Liquidez “Abierto” para el Departamento de Putumayo, para apoyar con el suministro de maquinaria amarilla y equipos requeridos en el marco de la atención de la situación de calamidad pública departamental declarada mediante Decreto No 0068 del 01 de abril de 2017”, Dispone: “Transferir al Fondo de Inversión Colectiva Abierto de Alta Liquidez que será aperturado por Fiduprevisora S.A., y el cual estará a cargo del departamento del Putumayo para que administre recursos por valor de MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$1.500.000.000), con cargo al Certificado de Afectación Presupuestal No 17-0639 del 13 de julio de 2017, que afecta Gastos de 1AC-Manejo del Riesgo FNGRD. Origen de los Recursos PRESUPUESTO NACIONAL FUNCIONAMIENTO, Aplicación del Gasto 1º FNGRD 100504, para apoyar el suministro de maquinaria amarilla y equipos requeridos en el marco de la atención de la situación de Calamidad Pública departamental.
(...)*

Los documentos necesarios para soportar la legalización y debida ejecución de los recursos son mínimos los siguientes: copia de contratos. Formato de retiro de Fondos de Inversión de Fiduprevisora, cuentas de cobro o facturas, actas de cobro o facturas, actas de entrega parcial o de terminación a satisfacción, entre otros, certificación expedida por el representante legal de la entidad territorial (Alcalde, Gobernador) que acredite

que los documentos originales donde se plasma la debida inversión de las acciones efectuadas y remitidos en fotocopia reposan en original en sus oficinas.

Revisada la transferencia de recursos por \$1.500 millones al Departamento de Putumayo, girados al Fondo de Inversión Colectiva No 001001014844 de acuerdo con lo establecido en la Resolución No 0772/17, teniendo como plazo de legalización de 180 días a partir de su desembolso el 13 de julio de 2017, la transferencia obedeció a la necesidad de apoyo para el suministro de maquinaria amarilla, actividad que hace parte del plan de acción específico –PAE para la etapa de recuperación, esta fue legalizada el 15 de noviembre de 2017, dentro del término previsto, siendo aceptada por la UNGRD y FNGRD. La legalización fue realizada de manera conjunta para las dos (2) Resoluciones de transferencia, Resolución No 0772 del 13 de julio de 2017, por \$1.500 millones y Resolución No 1508 del 20 de diciembre de 2017 en la cual se adicionan \$1.500 millones.

Para el Giro de los recursos de la transferencia por \$1.500 millones se constituyó el día 27/07/17 en la Fiduciaria La Previsora S.A., el Fondo de Inversión Colectiva de Alta Liquidez –FIC No 001001014844 y la adición a este FIC por \$1.500 millones se realiza en diciembre 20 de 2017, para los contratos relacionados en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 4
Maquinaria Amarilla

No Contrato	No de Horas	Valor total	Factura
622	1124	\$ 332.998.500	0138/0136
623	7407	\$ 2.042.588.207	260/261
624	1175,5	\$ 409.538.797	026
625	417	\$ 130.357.776	1013
722	384	\$ 129.124.040	CCobro 001
Total	10507,5	\$ 3.044.607.320	

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que al momento de la celebración de los contratos 622, 623, 624, 625 del 17 de agosto y 722 del 19 de septiembre de 2017, se comprometieron recursos no disponibles para la Gobernación del Putumayo, porque a la fecha de suscripción de los mismos no existía la autorización o giro de los recursos por parte del FNGRD por el valor total de las obligaciones asumidas por la gobernación en los contratos, es así, que fueron pactados los pagos del 50% de las obligaciones asumidas condicionados a que la UNGRD constituyera un nuevo FIC y a que el Departamento del Putumayo contará con nuevos recursos para ello, tal como se aprecia en el literal m) de cada contrato.

Por ende, a la fecha de la prestación del servicio de la maquinaria amarilla contratado por la gobernación, ninguno de los contratos contaba con la disponibilidad total de los recursos comprometidos para su ejecución, los cuales posteriormente fueron autorizados y trasladados por el FNGRD para su ejecución por parte de la Gobernación del Putumayo.

Lo anterior se genera por falta de control y validación del cumplimiento del requisito esencial sobre las disponibilidades y autorizaciones presupuestales para adelantar el

trámite contractual, en cuanto a la existencia previa de recursos que respalden la obligación económica asumida por el Departamento de Putumayo.

Respuesta de la Gobernación:

- a. *De acuerdo a lo evidenciado como falta de Apropriación presupuestal al momento de la celebración de los contratos:*
La administración siempre tuvo conocimiento que estos contratos de maquinaria amarilla iban a sufragarse con recursos de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, tal y como se encuentra dispuesto en los contratos en la cláusula 6 denominada apropiación presupuestal.
- b. *De acuerdo a lo evidenciado que no se encuentra identificación de puntos físicos de intervención de la maquinaria, informe de actividades por el contratista:*
Con la finalidad de aclarar esta observación se remite documentación anexa, donde pueden observarse reportes diarios sobre los puntos físicos, objeto de intervención de la maquinaria que se contrató, de acuerdo a los contratos auditados, en estos soportes obran planillas de prestación del servicio, donde se cuantifican horas, zonas intervenidas y trabajos realizados, lo que nos permite demostrar que si existen soportes que llevaron a realizar las transferencias.
- c. *De acuerdo a lo evidenciado que falta soportes de mercado con los cuales se establecieron los valores de hora de maquinaria amarilla contratada.*
Los precios establecidos para la maquinaria y con los cuales se celebraron los contratos objeto de auditoría, fueron definidos por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres, como consta en la copia adjunta recibida por el correo electrónico del 22 de mayo de 2017 remitido por la Subdirección para el manejo de desastres de la UNGRD, ente que determina el costo valor hora maquinaria para la región amazónica, dependiendo el tipo de maquinaria a utilizar. (Adjunto 1 folio).

Análisis de la Respuesta:

Con respecto al literal a) cláusula 6 de los contratos denominada apropiación presupuestal, se precisa que corresponde únicamente a \$30 millones que aporta el departamento del Putumayo, diferente a los \$1.500 millones de la transferencia con base en la cual suscribe los contratos por valor de \$3.000 millones, citados en el hallazgo. Precisamente, la solicitud inicial, sin fecha, de la gobernadora del Putumayo al Director de la UNGRD, fue por \$1.500 millones, cuya aprobación se realiza por la misma cuantía mediante la Resolución 772 del 13 de Julio de 2017.

Es de precisar que en la carta de notificación de la transferencia enviada por la UNGRD se cita "La asignación del recurso para apoyar la situación de Calamidad Pública mencionada por un valor de **MIL QUINIENTOS MILLONES (\$1.500.000.000.000) m/cte.** Los cuales solo podrán ser destinados para que el Departamento realice la contratación de maquinaria amarilla y demás equipos requeridos en el marco de la Declaratoria de Calamidad Pública No 068 del 01 de abril de 2017 del Departamento de Putumayo". Así, se puede observar que en la carta de notificación se condiciona a contratar por un valor que no supere lo aprobado en la Resolución No 0772 del 13 de julio de 2017, es decir por \$1.500 millones.

De tal manera que la suscripción de los contratos 622, 623, 624, 625 del 17 de agosto y 722 del 19 de septiembre de 2017 por un total de \$3.000 millones, corresponde a un

proceso de contratación que contaba, en ese momento, únicamente con una disponibilidad de \$1.500 millones.

Con respecto al literal b) : *Con la finalidad de aclarar esta observación se remite documentación anexa, donde pueden observarse reportes diarios sobre los puntos físicos, objeto de intervención de la maquinaria que se contrató, de acuerdo a los contratos auditados, en estos soportes obran planillas de prestación del servicio, donde se cuantifican horas, zonas intervenidas y trabajos realizados, lo que nos permite demostrar que si existen soportes que llevaron a realizar las transferencias. Efectivamente con el oficio 2017EE0121247, adjuntan CD con las Bitácoras o planillas, reportes diarios y puntos de trabajo de la maquinaria amarilla que da cuenta de la intervención de la maquinaria amarilla contratada, por lo cual se acepta y retira lo observado al respecto.*

Con respecto al literal c) : *Los precios establecidos para la maquinaria y con los cuales se celebraron los contratos objeto de auditoría, fueron definidos por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres, como consta en la copia adjunta recibida por el correo electrónico del 22 de mayo de 2017 remitido por la Subdirección para el manejo de desastres de la UNGRD, ente que determina el costo valor hora maquinaria para la región amazónica, dependiendo el tipo de maquinaria a utilizar. (Adjunto 1 folio)., se acepta por cuanto es cierto que la UNGRD es quien ha elaborado un completo estudio de mercado con más de 18 cotizaciones y por lo tanto el departamento la Gobernación lo toma para realizar la contratación. Se retira lo observado en tal sentido.*

Alcaldía Municipal de Mocoa

Hallazgo No. 7: Legalización y reintegro de recursos transferidos – Alcaldía de Mocoa. (D)

El artículo 209 de la Constitución Política establece los principios de la función administrativa²⁵.

Capítulo VII Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública, artículo 80, de la Ley 1523 de 2012, establece: *Transferencia de recursos. El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención del desastre o calamidad pública declarada, y estarán exentas de cualquier gravamen.*

La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.

Corresponde a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, diseñar los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos, el control administrativo de su utilización y legalización de los mismos...

El artículo 95 de la misma Ley 1523, establece: *Control para recursos de desastres. Facúltase a la Contraloría General de la República, para ejercer control posterior excepcional sobre el manejo de los recursos propios del municipio o departamento, cuando estos provengan del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los cuales estuviesen destinados para la atención de desastres.*

²⁵ Art. 209 C.P. "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de (...) **eficacia, economía, celeridad, (...)**".

El reglamento corresponde a la Resolución 006 de 2006²⁶ de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, por la cual se modifica la resolución No. 001 de 1999, en su artículo 1º, establece los requisitos para el giro directo de recursos, los cuales deben ser cumplidos por los comités regionales o locales para la prevención y atención de emergencias.

La Resolución 006 de 2006, en su artículo 2º, establece los documentos necesarios para soportar la legalización y la ejecución de los recursos girados a los Comités Regionales y locales para la prevención y atención de desastres, así:

DOCUMENTOS SOPORTE PARA LAS LEGALIZACIONES: Los documentos necesarios para soportar la legalización y la debida ejecución de los recursos girados a los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres, son los siguientes, de acuerdo con el objeto de la inversión o gasto efectuado:

- Copias de los contratos
- Cuentas de cobro debidamente canceladas,
- Actas de entrega parcial o de terminación de obra a satisfacción,
- Copia de facturas debidamente canceladas y actas de recibo de los bienes adquiridos,
- Copia de los comprobantes de egreso firmados y sellados por el beneficiario,
- Certificación que acredite que los documentos originales remitidos en fotocopia reposan en sus oficinas, si a ello hubiera lugar".

Los plazos para la legalización se encuentran previstos en el artículo 3º de la misma resolución, 006 de 2006, y se complementan con los establecidos en la tabla final de la Circular 006 de 2013, Ruta para la transferencia de recursos económicos, de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, así:

Valor Transferido	Plazo máximo de ejecución y legalización (Solicitudes con Declaratoria de Calamidad pública y/o Desastre)
Menos de \$10.000.000	60 días
Entre \$50.000.000 - \$100.000.000	120 días

De acuerdo con la muestra de auditoría sobre transferencias de recursos, se observó que la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD – a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgos de Desastres – FNGRD- asignó recursos al municipio de Mocoa para apoyar la atención de la emergencia presentada el 31 de marzo de 2017, tal como se detalla a continuación:

Transferencia No. 1: Transferencia Económica Directa al Municipio de Mocoa Putumayo con el objeto de brindar apoyo de medios de vida damnificados del 31 de marzo de 2017 calamidad pública, Decreto 0056 del 01 de abril del 201, por \$82.400.000, ordenada mediante la Resolución 1079 del 20 de septiembre de 2017.

La Resolución No. 1079 del 20 de septiembre de 2017 estableció: "Artículo Primero: Transferir al Municipio de Mocoa del Departamento de Putumayo, para que administre, recursos por valor de ochenta y dos millones cuatrocientos mil de pesos m/cte (\$82.400.000), con cargo al Certificado de Afectación Presupuestal N° 17-

²⁶ Proferida por el Presidente Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, Viceministro del Interior, Ministerio de Defensa y el Secretario Junta Consultora Fondo Nacional de Calamidades, Vicepresidente Administración y Pagos, Fiduciaria La Previsora S.A.

0820 del 20 de septiembre de 2017, que afecta GASTOS DE: 1-A-C Manejo de Riesgo FNGRD; Origen de los Recursos: Presupuesto Nacional Funcionamiento; Aplicación del Gasto: 1-A Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 100504, para brindar apoyo de medios de vida para las familias damnificadas por la avenida torrencial del 31 de marzo de 2017, en el marco de la atención de la situación de calamidad pública municipal declarada mediante Decreto N° 056 del 01 de abril de 2017.

Parágrafo: Los recursos de que trata el artículo primero del presente acto se girarán a la cuenta que el Municipio tiene destinada para El Fondo Especial de Gestión De Riesgo de Desastres, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012, en consecuencia, el municipio debe suministrar la UNGRD los datos de la respectiva cuenta”.

Igualmente, en el oficio SMD-RO-3101-2017 del 20 de septiembre de 2017, el Director General como ordenador del gasto del UNGRD informa sobre la aprobación para la Alcaldía de Mocoa, de la transferencia de recursos por \$82.400.000, la cual fue realizada el 17 de octubre de 2017, señalando allí mismo un plazo de 120 días para la ejecución y legalización de estos recursos, contados a partir de la respectiva consignación de conformidad con lo señalado en la Circular No. 016 del 13 de diciembre de 2013²⁷.

Transferencia No. 2: Transferencia de Recursos Directa al Municipio de Mocoa Putumayo para la recuperación de los medios de vida de la población damnificada en el marco de la declaratoria de situación de calamidad pública Decreto 056 de 2017 prorrogada por el Decreto No 172 de 2017 y la situación de desastre en el Municipio de Mocoa, Decreto No 599 de 2017, por \$100.000.000., la cual fue ordenada mediante la Resolución 1397 del 27 de noviembre de 2017.

La Resolución 1397 del 27 de noviembre de 2017 estableció en el Artículo 1. "Transferir al Municipio de Mocoa, Putumayo, para que administre, recursos por valor de CIENTO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$100.000.000), con cargo al Certificado de Afectación Presupuestal No 17-1016 del 24 de noviembre de 2017, que afecta GASTOS DE: 1AC-MANEJO DE DESASTRES FNGRD, de la cuenta 1AC -4-1-1 TRANSFERENCIA MUNICIPAL; Origen de los Recursos: PRESUPUESTO NACIONAL FUNCIONAMIENTO; Aplicación del Gasto: 1-A FNGRD 100504, Fuente de la aprobación: GIRMOCOA/FICAEV 14625, la reactivación económica de la población damnificada en el marco de la atención de la situación de Calamidad Pública No. 056 de 2017, prorrogada por el Decreto No 172 de 2017, y la situación de desastre en el municipio de Mocoa, Decreto No 599 de 2017, y que serán utilizados como medio de vida para la reactivación económica de los artesanos damnificados”.

Así mismo, mediante comunicación SMD-RO-3661-2017 del 27 de noviembre de 2017, el Director General como ordenador del gasto del FNGRD informó la aprobación para la Alcaldía de Mocoa de la transferencia de recursos por \$100.000.000, la cual fue realizada el 5 de diciembre de 2017, estableciendo en la misma comunicación un plazo de 120 días para la ejecución y legalización de dichos recursos, contados a partir de la respectiva consignación, de conformidad con lo señalado en la Circular No. 016 del 13 de diciembre de 2013²⁸.

Transferencia No. 3: Transferencia de Recursos al Fondo De Inversión Colectiva de Alta Liquidez Municipio de Mocoa / Giros Directos - apoyo logístico, técnico y operativo para guiar los procesos de escrituración, titulación y saneamiento de predios de las zonas afectadas, en el marco de la declaratoria de situación de calamidad pública decreto 056 de 2017 prorrogada por el decreto No 172 de 2017 y

²⁷ Ruta para la Transferencia de Recursos Económicos Ob. Cit.

²⁸ Ruta para la Transferencia de Recursos Económicos Ob. Cit.

la situación de desastres en el municipio de Mocoa, Decreto No 599 de 2017, por \$78.597.600, ordenada mediante la Resolución 0164 del 16 de febrero de 2017.

Resolución No.0164 de 16 de febrero de 2017, *"Artículo 1. Transferir al Fondo de Inversión Colectiva Abierto de Alta Liquidez de Fidupervisora S.A., a través de la inversión 00100101591 denominado escrituración titulación y saneamiento de predios, para "municipio de Mocoa/giros directos-apoyo logístico, técnico y operativo para guiar los procesos de escrituración, titulación y saneamiento de predios de las zonas afectadas, en el marco de la declaratoria de situación de calamidad pública decreto 056 de 2017 prorrogada por el decreto no 172 de 2017 y la situación de desastres en el municipio de Mocoa decreto no 599 de 2017, a cargo del Municipio de Mocoa, para que administre, recursos por valor de setenta y ocho quinientos millones noventa y siete mil seiscientos pesos m/cte (\$78.597.600), con cargo al Certificado de Afectación Presupuestal No 18-0233 del 14 de febrero de 2018, que afecta GASTOS DE: 1AD-RECUPERACION FNGRD; Origen de los Recursos: PRESUPUESTO NACIONAL FUNCIONAMIENTO; Aplicación del Gasto: 1-A FNGRD 100504, para que la Alcaldía Municipal apoye las actividades encaminadas a los procesos de escrituración titulación y saneamiento de predios de las zonas afectadas por la emergencia, en el marco de la atención de la Situación de Calamidad Pública Decreto No. 056 de 2017, prorrogada por el Decreto No 172 de 2017"*.

Igualmente, en la comunicación de aprobación 2018EE01762 del 20 de febrero 2018, el Director General como ordenador del gasto del UNGRD acepta la solicitud de la Alcaldía de Mocoa, informándole de la transferencia de recursos por \$78.597.600, la cual fue realizada el 21 de febrero de 2018, señalando en la misma comunicación un plazo de 180 días para la ejecución y legalización de estos recursos, contados a partir de la respectiva consignación con base en lo señalado en la Circular No. 016 del 13 de diciembre de 2013; sin embargo, por el monto de recursos el plazo máximo corresponde a 120 días.

Los documentos soporte entregados a la CGR durante la visita realizada a la Alcaldía de Mocoa entre el 17 al 27 de septiembre de 2018, incluye una relación de 10 contratos con los números 102, 113, 115, 116, 117, 120, 153, 226, 179 y 219 de 2018 por valor total de \$70.534.400, de los cuales se han pagado \$16.050.000 y no se han legalizado ante la Fidupervisora.

Transferencia No. 4: Por Medio de la Cual se Ordena la Transferencia al Fondo de Inversión Colectiva de Alta Liquidez "Municipio De Mocoa / Giros Directos - apoyo logístico, técnico y operativo para dar continuidad al proceso de demolición de viviendas en estado de amenaza, en el marco de la declaratoria de situación de calamidad pública Decreto N° 172 de 2017 y la situación de desastres en el municipio de Mocoa Decreto 599 de 2017, por \$132.000.000, ordenada mediante la Resolución No. 188 del 22 de febrero de 2018.

La Resolución No. 188 del 22 de febrero de 2018 estableció en el artículo 1. "Transferir al fondo de Inversión Colectiva Abierto de Alta Liquidez de Fidupervisora S.A., a través de la inversión 00100101596 denominado Apoyo Horas Máquinas, para "Municipio de Mocoa/ Giros Directos – Apoyo Logístico, Técnico y Operativo para dar continuidad al proceso de demolición de viviendas en estado de amenaza, en el marco de la declaratoria de situación de Calamidad Pública Decreto No 056 de 2017 prorrogada por el Decreto No 172 de 2017 y la situación de desastres en el Municipio de Mocoa Decreto No 599 de 2017", a cargo del Municipio de Mocoa, para que administre, recursos por valor de Ciento Treinta y Dos Millones de Pesos M/cte (\$132.000.000), con cargo al Certificado de Afectación Presupuestal No 18-0250 del 22 de febrero de 2018, que afecta Gastos de: 1AD-Recuperación FNGRD; Origen de los Recursos: Presupuesto Nacional Funcionamiento; Aplicación del Gasto: 1-A FNGRD 100504, para que la Alcaldía Municipal apoye las actividades necesarias para continuar con este proceso de demolición de viviendas que se encuentran en ruinas, como consecuencia de la emergencia presentada; en el marco de la Declaratoria de Situación de Calamidad Pública Decreto No. 056 de 2017, prorrogada por el Decreto No 172 de 2017".

Así mismo, se informó a la Alcaldía de Mocoa con el oficio 2018EE01943 del 22 de febrero de 2018, suscrito por el Director General como ordenador del gasto del FNGRD, de la transferencia de recursos por \$132.000.000, la cual fue realizada el 23 de febrero de 2018, estableciendo en la misma comunicación un plazo de 180 días para la ejecución y legalización de estos recursos, contados a partir de la respectiva consignación de conformidad con lo señalado en la Circular No. 016 del 13 de diciembre de 2013²⁹; plazo que supera el máximo establecido en la Circular señalada, que es de 120 días.

Entre los soportes entregados al equipo auditor en visita a la Alcaldía de Mocoa, con cargo a estos recursos se encuentra relacionado el contrato No 121 de 2018 para el servicio de excavadora y la demolición en el barrio Villa del Rio, con anticipo del 30% por \$30.000.000, valor parcial que no se encuentra legalizado ante Fiduprevisora de acuerdo al procedimiento y términos referidos anteriormente.

En consecuencia, la Alcaldía de Mocoa como administradora de los recursos de las Transferencias Nos. 1, 2, 3 y 4, antes citadas, incumplió con la respectiva legalización ante la Fiduprevisora, en los términos establecidos en los actos administrativos correspondientes a esas transferencias; esta situación impide constatar el uso de los recursos en términos de eficiencia y economía para la atención de la emergencia en Mocoa-Putumayo del 31 de marzo de 2017.

En consecuencia, el hallazgo tiene presunta incidencia Disciplinaria de conformidad con lo previsto en los artículos 80 de la Ley 1523 de 2012, artículos 2 y 3 de la Resolución 006 de 2006, en concordancia con el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Alcaldía Municipal:

Respuesta Radicada 30/10/18 por correo electrónico se comunicó a la CGR: *"En calidad de Alcalde del Municipio de Mocoa Departamento del Putumayo, comedidamente me permito adjuntar mediante un link la información requerida, sobre la legalización y estado de los recursos girados de las siguientes resoluciones:*

Resolución 164 de 16 de febrero de 2018

Resolución 1079 del 20 de septiembre de 2017

Resolución 1397 del 27 de noviembre de 2017

Resolución 188 del 22 de febrero de 2018"

Transferencia No. 1: \$82.400.000, ordenada mediante la Resolución 1079 del 20 de septiembre de 2017.

Adjunta la Resolución y carta de notificación por parte de la UNGRD.

Transferencia No. 2: \$100.000.000., la cual fue ordenada mediante la Resolución 1397 del 27 de noviembre de 2017.

²⁹ Ruta para la Transferencia de Recursos Económicos Ob. Cit.

Adjunta 30 soportes de entrega de Medios de Vida, con comprobante de egreso, nota de contabilidad entre otros.

Transferencia No. 3. \$78.597.600, ordenada mediante la Resolución 0164 del 16 de febrero de 2017.

No viene Link

Transferencia No. 4: \$132.000.000, ordenada mediante la Resolución No. 188 del 22 de febrero de 2018

Adjunta Resolución 188 de 2018-HORAS RETROESCAVADORA Contrato 121/18, con soportes tales como Contrato de supervisión, acta de inicio de abril 13/18, planilla de horas, fotos y ejecutado del 100%.

Análisis de la Respuesta:

Frente a la respuesta entregada por el Municipio de Mocoa y de acuerdo con lo previsto en el "Procedimiento Conjunto para Transferencias, Legalizaciones y Control de Recursos Código: PR-1100-DG-09 Versión 01 GESTION GERENCIAL F.A: 21/12/2017, (para la UNGRD y el FNGRD), en el numeral 14 de recepcionar la documentación de parte del Ente territorial en la Fidupervisora, el cual tiene como control la Firma de Gerente de Negocios con visto bueno de Coordinador y Profesional o Contratista asignado Fidupervisora, es ante la Fidupervisora S.A., que se legalizan las transferencias, entidad que posteriormente envía un Informe de legalizaciones a la UNGRD, hecho que, con base en los soportes de la respuesta entregada por la Alcaldía, no se encuentra acreditado, puesto que no se evidencia confirmación del recibido de la documentación por parte de la Fidupervisora S.A.

Como resultado de la Mesa de trabajo realizada el 30 de octubre de 2018, la UNGRD dio alcance a la respuesta sobre las legalizaciones de Transferencias y entregó al equipo auditor el 2 de noviembre de 2018 el oficio enviado de la UNGRD a la Fidupervisora con fecha de octubre 30 de 2018 para la legalización de algunas transferencias: Resoluciones 1173, 1079 y 1397 de 2018, las cuales no se entienden como legalizadas debido a que no cumplen con las condiciones expresamente establecidas en las resoluciones de giro del FNGRD³⁰. Lo anterior evidencia el incumplimiento del Municipio de Mocoa en los plazos para legalizar los recursos enviados como transferencia y por parte de la UNGRD

Con respecto a la información del CD aportado por la UNGRD, cabe señalar que se encuentran las Bitácoras entre otras de limpieza de vías barrio Villa del Norte, Barrio El Carmen, polideportivo barrio El Carmen, retiro de escombros vereda los guaduales, retiro de material vereda Campucana, barrio modelo, barrio san Agustín, Bolívar, Av Colombia, Limpieza Plaza de Mercado, Limpieza Terminal de Transporte, Limpieza Barrio

³⁰ En las Resoluciones 1173, 1079 y 1397 de 2018 se establecen como condiciones para la legalización de los recursos las siguientes: "(...) Los documentos necesarios para soportar la legalización y debida ejecución de los recursos girados son mínimo los siguientes: copia de los contratos; cuentas de cobro debidamente canceladas; copia de facturas debidamente canceladas de los bienes y servicios adquiridos; copia de los comprobantes de egreso firmados y sellados por el respectivo beneficiario, entre otros; certificación que acredite que los soportes originales remitidos en fotocopia, reposan en sus oficinas, si a ello hubiere lugar. (...)"

Esmeralda, Río Mulato (Sector Pablo Sexto Bajo), Río Mulato (Sector Líbano), Río Mulato - Apoyo AGUAS MOCOA entre otros, acompañan planillas y fotografías, que no han sido objeto de verificación del procedimiento de legalización por parte de la Fiduprevisora y no cumplen con lo establecido en cada una de las resoluciones de giro para su adecuada legalización.

De acuerdo a lo anterior se valida el hallazgo.

2.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

Evaluar el control fiscal interno relacionado con la materia a auditar y expresar un concepto.

Evaluación de Control Interno es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les pueda otorgar, si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos. Concluida la fase de ejecución de la auditoría, la calificación final del control interno fue de 1,60, que lo ubica en el rango *CON DEFICIENCIAS*, la cual se vio afectada por las debilidades de control interno en la aplicación de los procedimientos asociados al proceso de ejecución contractual y supervisión y sobre el seguimiento a la legalización de las transferencias.

En cuanto a la operatividad de la Oficina de Control Interno, se evidenció que cumple con las funciones establecidas con la Ley 87 de 1993 y realiza actividades de seguimiento al cumplimiento de las acciones de mejora, para la presentación de los avances semestrales exigidos por la Resolución Orgánica 7350 del 9 de noviembre de 2013, proferida por la CGR.

2.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

Determinar la efectividad del plan de mejoramiento en las actividades relacionadas con la materia a auditar.

Los hallazgos que guardan relación con el asunto o materia a auditar tenidos en cuenta para esta auditoría son los siguientes:

Cuadro No. 5
 Plan de Mejoramiento UNGRD

Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	Hallazgo para validación?
Oportunidad Legalización de Transferencias. Transf \$800 de SMD-O-0889-2015 - 2 jun/2015 de UNGRD a través de FNGRD asigno recurso mediante Decreto 03518/05/2015 Se informa al dpto que UNGRD autorizo plazo 120 días para ejec legaliz recursos después de consigna Términos venc 04/oct/2015. prórroga que no fue solicitada por la gob. Antioquia. transf de \$2,000 millones incumplió términos señalados	2016	31/12/2017	si
ARTICULACION DE LOS NIVELES DEL SNGRD. La comisión auditora solicito a los diferentes niveles del sistema, Información que permitiera establecer con certeza el recibio efectivo de bienes y servicios relacionados con el suministro de agua potable por parte de la comunidad.	2016	31/12/2017	si

Para los dos hallazgos, la única acción de mejora planteada: Levantamiento de un procedimiento firmado de manera conjunta UNGRD y Fiduprevisora – FNGRD, se encuentra ejecutada al 100% con vencimiento a 31 de Diciembre de 2017.

Si bien la actividad planteada se cumplió, fue parcialmente efectiva, ya que para la auditoría de cumplimiento a los recursos para la reconstrucción de Mocoa, se realizó la legalización de los recursos transferidos a la gobernación del Putumayo, no se subsanan la causa y debilidad encontrada respecto a la legalización de los recursos transferidos al Municipio de Mocoa en las cuantías ya especificadas.

De la muestra de 6 transferencias tomadas en la auditoría de cumplimiento, 2 se realizaron al departamento del Putumayo, y 4 al municipio de Mocoa. A la fecha de la verificación se obtuvo que las 2 transferencias a la gobernación por un valor de \$3.000 millones se encontraban legalizadas oportunamente, esto es, dentro de los términos establecidos en la resolución que se autorizó la transferencia, situación contraria a las transferencias realizadas al municipio de Mocoa, toda vez que no se encontró evidencia de su legalización en los términos fijados en el acto administrativo que autorizó su giro. Esto significa que para los recursos de transferencia directa girados a la gobernación del Putumayo, la efectividad de la acción planteada fue del 100%, mientras que la legalización de las transferencias directas giradas a la alcaldía municipal de Mocoa la efectividad de la acción de mejoramiento fue del 0%.

2.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

Atender las denuncias relacionadas con el asunto de la auditoría hasta la fase de ejecución.

Durante el proceso auditor se recibieron dos (2) denuncias y un (1) insumo de auditoría, la síntesis de la respuesta al ciudadano se encuentra en el Anexo 1 del presente informe.

1. Comunicación: 2018EE0098858 código 2018-142803-82111-IO Radicado 2018ER0085017.
2. Denuncia posible responsabilidad fiscal - Radicado 2018ER0101332 – 2018IE0075609.
3. Insumo comunicación: 2018EE0053823 Intervención No. 6026 – 11

3 ANEXO 1

Síntesis de la respuesta a las comunicaciones e insumos de información tramitados durante la ejecución de la auditoría de cumplimiento:

1. Comunicación: 2018EE0098858 código 2018-142803-82111-IO Radicado 2018ER0085017.

El ciudadano comunicó al correo electrónico cgr_atencionciudadana@contraloria.gov.co los siguientes hechos relacionados con los contratos de la reconstrucción de Mocoa, por el desastre del 31 de marzo de 2017: i). la pérdida de 30 generadores eléctricos donados por el gobierno del Japón; y ii). el incremento injustificado del presupuesto del contrato para la construcción del acueducto de Mocoa.

De acuerdo con las verificaciones ya presentadas en el desarrollo de los procedimientos de atención de denuncias y el análisis de la información obtenida en desarrollo del trámite de atención de la denuncia recibida, no se evidenciaron irregularidades en el recibo y gestión de las donaciones de los generadores eléctricos donados por el Gobierno del Japón, los cuales están almacenados en el Centro Nacional Logístico en la Ciudad de Bogotá, cuentan con su debido registro, están almacenados y custodiados, tal y como fue verificado por el equipo de auditoría de la CGR. En consecuencia, no puede afirmarse que existe una pérdida de dicha donación, como infiere el peticionario.

Respecto al presunto sobrecosto en la reconstrucción del acueducto, específicamente, la variación de \$12.000 millones a \$24.000 millones, se encuentra que a la fecha, existe justificación en la reformulación del proyecto y presenta una ejecución del 25,80% a la fecha de la visita de verificación realizada en las instalaciones del acueducto.

Por consiguiente, la verificación efectuada de los hechos denunciados, permiten afirmar que no se determinó un detrimento del patrimonio público ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación.

2. Denuncia posible responsabilidad fiscal - Radicado 2018ER0101332 – 2018IE0075609.

Mediante comunicación radicada en fecha 28 de septiembre de 2018, codificado con SIGEDOC No. 2018ER0101332, el Honorable Representante a la Cámara CARLOS ARDILA ESPINOSA, comunicó los hechos relacionados con los contratos de la reconstrucción de Mocoa, por el desastre del 31 de marzo de 2017, así: Contrato 623 de 2017 y contrato 624 de 2017 relacionados con la contratación de maquinaria amarilla:

Una vez analizados y verificados cada uno de los hechos que componen la denuncia del asunto, se procede a concluir por cada uno de los temas abordados en las consideraciones de la presente respuesta de fondo, así: Respecto al precio pagado por los contratos 623 y 624 de 2017: maquinaria amarilla: una vez realizados los

procedimientos de auditoría se concluye que los valores pagados por la gobernación de Putumayo, son los mismos valores a los que la UNGRD pagó 9 contratos verificados en la muestra por parte del equipo de auditoría de la CGR. Estos valores, tal y como se presentó en el análisis previo, cuentan con un estudio de mercado realizado al año 2015 entre 22 cotizaciones con las características ya presentadas, a los cuales se les actualiza anualmente el valor del IVA.

Respecto a los hechos descritos en los numerales 9, 10, 11, 12, 13 y 14 referentes a la construcción de un muro de contención en el barrio el Peñón (Contrato 627 de 2018) y numerales 15 a 20, referentes a la construcción de un puente vehicular en el río San Goyaco (Contrato 634 de 2018,) de la denuncia, de acuerdo con las verificaciones realizadas se establece lo siguiente:

Respecto a las facultades de la gobernadora para ejecutar los contratos 627 y 634 de 2018: muro de contención barrio el peñón y puente vehicular, el marco jurídico de la Ley 1523, no establece una restricción temporal de ejecución de los proyectos, siempre y cuando se encuentren en el Plan de Atención Específico del departamento. Verificadas las condiciones legales de ejecución no se evidencia una trasgresión al marco jurídico legal vigente por parte de la gobernación del Putumayo.

Respecto a los contratos ejecutados en el PAE para la recuperación, por parte de la gobernación, los recursos con los cuales se ejecutan los contratos citados, su fuente de financiación son los recursos de las regalías los cuales fueron incorporados al presupuesto departamental. Por este motivo, esta Contraloría Delegada remite por competencia la información sobre dichos contratos a la Contraloría Delegada para Regalías.

3. Respuesta de Fondo comunicación: 2018EE0053823 Intervención No. 6026 – 11

La solicitud que dio traslado el defensor del pueblo Regional Putumayo al señor Contralor General de la República, hace referencia a la "solicitud de investigación a funcionarios del orden nacional sobre el manejo de los recursos de la reconstrucción de Mocoa en defensa de los derechos humanos." En dicha comunicación el ciudadano solicita:

"1. Que se solicite al consejo de estado (Sic) y declare la nulidad del aparte del artículo 4 del Decreto Presidencial No. 599 del 6 de abril de 2017 y se notifique a la Presidencia de la República para que de cumplimiento al fallo de esta corporación.

2.- Se ordene (Sic) al señor alcalde Municipal de Mocoa José Antonio Castro conformar el CONSEJO LOCAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, para que maneje los destinos de la Reconstrucción de Mocoa y Proyecto CONPES PARA LA RECONSTRUCCIÓN (Sic)"

De conformidad con lo expuesto previamente, la pretensión del ciudadano respecto a declarar la nulidad del artículo 4º del Decreto 599 de 2017, no es de competencia de la

CGR dado corresponde a las funciones constitucionales otorgadas a otras ramas del poder público.

En relación a la solicitud de ordenar al alcalde municipal de Mocoa, conformar el consejo local de participación ciudadana, es un asunto que propio de la autonomía administrativa de las Autoridades Nacionales y/o locales en coordinación con los órganos competentes: UNGRD, CDGRD, CMGRD.

En relación a los temas informados en el anexo: escenarios encontrados y sugerencias ciudadanas en el cual se relacionan un conjunto de situaciones respecto de las cuales se adelantaron las acciones informadas previamente para cada uno de los asuntos expuestos, de acuerdo con las verificaciones ya presentadas en el desarrollo de los procedimientos de atención de denuncias y el análisis de la información obtenida en desarrollo del trámite previamente citado, no se evidenciaron irregularidades en el recibo y gestión de los bienes y servicios contratados.

De acuerdo con las verificaciones en el desarrollo de los procedimientos de atención de denuncias y el análisis de la información obtenida en desarrollo del trámite del insumo, se concluye que este despacho no tiene competencia para iniciar una actuación de control o de investigación fiscal, debido a que en los hechos de la petición, no se advierten presuntas irregularidades en el marco de la gestión fiscal ni mucho menos un daño al patrimonio del Estado, conforme lo dispone el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y en consecuencia no se presentan los elementos de la responsabilidad fiscal señalados en el artículo 5 de la misma ley, razón por la cual este órgano de control fiscal ordena el archivo del antecedente.

4 ANEXO 2
AVANCE DEL PAE A 31 DE OCTUBRE DE 2018

FASE DE RECONSTRUCCIÓN				
LÍNEA DE INTERVENCIÓN	ACTIVIDADES A EJECUTAR	% AVAN GE	VALOR ASIGNADO (CIFRAS EN MILLONES DE PESOS)	RESPONSABLE
1. CONECTIVIDAD DE INTEGRACIÓN REGIONAL		58%	12.271,00	
1.1 INFRAESTRUCTURA VÍAL	1.1.1 CONSTRUCCIÓN DE 4 Puentes Peatonales	100%	386	UNGRD
	1.1.2 RECONSTRUCCIÓN 1 Puente Vehicular Mulato	100%	3.240	INVIAS
	1.1.3 RECONSTRUCCIÓN Puente Sangoyaco	22%	3.500	INVIAS
	1.1.4 PAVIMENTACION DE HASTA 2.8 KM DE VÍA URBANA - INGENIEROS MILITARES	67,3%	5.145	UNGRD
1.2 MAQUINARIA Y EQUIPOS	1.2.1 ADQUISICIÓN DE MAQUINARIA AMARILLA	0%	-	INVIAS
2. DESARROLLO ECONÓMICO		68%	7.842,00	
2.1 ACTIVACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO	2.1.1 IMPLEMENTACIÓN GENERACIÓN DE INGRESOS Y DESARROLLO DE CAPACIDADES PRODUCTIVAS	100%	1.020	MINAGRICULTURA
2.2 COMERCIO	2.2.2 REACTIVACIÓN DE 173 EMPRESARIOS AFECTADOS POR LA AVALANCHA Y AMPLIACIÓN DE LA GARANTIA.	100%	4.722	MINCOMERCIO
2.3 INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA	2.3.1 CONSTRUCCIÓN DEFINITIVA DE LA PLAZA DE MERCADO	4,50%	2.100	UNGRD/PROSPERIDAD SOCIAL
3. DESARROLLO INSTITUCIONAL		50%	2.084,00	
3.4 PRESENCIA INSTITUCIONAL	3.4.1 OFICINA DE GOBIERNO NACIONAL	100%	2.084	UNGRD
	3.4.2 CONSTRUCCIÓN BUNKER	0%	-	MININTERIOR
4. DESARROLLO SOCIAL		100%	8.294,00	
4.1 EDUCACION	4.1.1 DOTACIÓN DE UNIFORMES FORMAL Y DEPORTIVO PARA LOS 2.518 NIÑOS	100%	727	UNGRD
	4.1.2 PROGRAMA SER PILO PAGA	100%	1.805	MINEDUCACIÓN
4.3 MINAS Y ENERGÍA	4.3.1 DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA PAGOS POR MENORES TARIFAS SECTOR GAS COMBUSTIBLE DOMICILIARIO	100%	1.711	MINMINAS
	4.3.2 APOYO ECONÓMICO A LOS DAMNIFICADOS MEDIANTE EL CONGELAMIENTO DE LAS FACTURAS DE LOS	100%	554	MINMINAS

	SERVICIOS PÚBLICOS PARA LOS ESTRATOS 1, 2, 3			
4.4 TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	4.4.1 AMPLIACION PROGRAMA COMPUTADORES PARA EDUCAR	100%	3.497	FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES
5. INFRAESTRUCTURA SOCIAL		44%	\$ 342.852,00	
5.1 CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	5.1.1 VERIFICAR EL DIAGNOSTICO Y GRADO DE AFECTACIÓN DE LAS VIVIENDAS RURAL Y URBANAS	100%	23	CMGRD
	5.1.2 REALIZAR VISITAS TÉCNICAS DE VIABILIZACIÓN DE PREDIOS, FORMULACIÓN DE PROYECTOS, DEFINICIÓN DE OBRAS DE URBANISMOS, DISEÑOS, ESTUDIOS ENTRE OTROS ASPECTOS TÉCNICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIEDAS.	100%	25	CMGRD
	5.1.3 CONSTRUCCIÓN 300 VIVIENDAS URBANAS FASE 1	100%	21.077	MINVIVIENDA
	5.1.4 CONSTRUCCIÓN 909 VIVIENDAS URBANAS FASE 2	0%	60.477	MINVIVIENDA
	5.1.5 CONSTRUCCIÓN DE 252 VIVIENDAS RURALES	0%	-	MINAGRICULTURA
	5.1.6 ADQUISICIÓN DE PREDIOS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE MOCOA	100%	4.785	UNGRD
	5.1.7 MEJORAMIENTO DE 300 VIVIENDAS- PROSPERIDAD SOCIAL	53%	3.474	PROSPERIDAD SOCIAL
	5.1.8 PROGRAMA MI CASA YA	0%		MINVIVIENDA
5.2 INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	5.2.1 AMPLIACIÓN DE 3 SEDES EDUCATIVAS EN 24 AULAS	0%	833	MINEDUCACIÓN
	5.2.2 CONSTRUCCIÓN DE 1 COLEGIO DE 24 AULAS SAUCES II	0%	8.500	UNGRD
	5.2.3 CONSTRUCCIÓN DE 2 COLEGIOS GOBERNACIÓN (FRAY PLACIDO Y CAMENTSA)	12%	8.680	GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO-REGALIAS
	5.2.4 MEJORAMIENTO DE 9 SEDES EDUCATIVAS	95%	2.064	MINEDUCACIÓN
	5.2.5 CONSTRUCCIÓN BIBLIOTECA - MINCULTURA-EMBAJADA DE JAPÓN	100%	364	MINCULTURA
	5.2.6 CONSTRUCCIÓN CASA LÚDICA	100%	800	CANCILLERIA
	5.2.7 CONSTRUCCIÓN CDI	12,61%	4.076	MINVIVIENDA

	BARRIO LOS SAUCES I			
5.3 INFRAESTRUCTURA AGUA, ENERGIA Y GAS	5.3.1 RECONSTRUCCIÓN SISTEMA DE ACUEDUCTO CASCO URBANO	37%	28.074	MINVIVIENDA-CMGRD
	5.3.2 CONSTRUCCION DE SUBESTACIÓN ELECTRICA	16%	45.000	MINMINAS
	5.3.3 DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ALCANTARILLADO	0%	91.200	MINVIVIENDA
5.4 INFRAESTRUCTURA HOSPITALARIA	5.4.1 CONSTRUCCIÓN DEL HOSPITAL DE SEGUNDO NIVEL CON SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DE TERCER NIVEL- JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ	61,4%	63.400	MINSALUD
	5.4.2 DOTACIÓN HOSPITAL JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ			MINSALUD
5.6 MITIGACIÓN DEL RIESGO	5.6.1 OBRAS DE MITIGACIÓN	0%	-	CMGRD / CDGRD / NACIDN
6. ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AMBIENTE Y GESTIÓN DEL RIESGO		56%	\$ 7.359,00	
6.1 SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA	6.1.1 SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA	100%	2.073	CMGRD-CDGRD-UNGRD
6.2 INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL	6.2.1 FORMULACIÓN DEL POT (POT MODERNOS) Y LOS ESTUDIOS DE AMENAZA Y RIESGO-ONP	72%	4.886	DNP
	6.2.2 DESARROLLO DE ESTUDIOS Y DISEÑOS TÉCNICOS DE EJES AMBIENTALES DE LOS RÍOS MULATO, SANGOYACO Y QUEBRADA TARUCA-CORPOAMAZONIA	3%	-	CORPOAMAZONIA
	6.2.3 ESTUDIO PARA EL ACOTAMIENTO DE LA RONDA HÍDRICA DEL RÍO MULATO EN LA ZONA URBANA-CORPOAMAZONIA	5%	-	CORPOAMAZONIA
	6.2.4 ESTUDIOS DE MICROZONIFICACIÓN SISMICA	100%	400	SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO
TOTAL		62.6%	380.702	

Fuente: UNGRD- cálculos Equipo auditor CGR