



**INFORME DE RESULTADOS
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**GESTIÓN DEL FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE
DESASTRES, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS DE
DESASTRE Y FONDO ADAPTACIÓN, RESPECTO DE LOS RECURSOS
DESTINADOS PARA LA REGIÓN DE LA MOJANA.
VIGENCIAS 2019 A 2022
EN CUMPLIMIENTO DE LAS ISSAI DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

CGR – CDSI Nro. 014
Junio de 2023

**INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
GESTIÓN DEL FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE
DESASTRES, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS DE
DESASTRE Y FONDO ADAPTACIÓN, RESPECTO DE LOS RECURSOS
DESTINADOS PARA LA REGIÓN DE LA MOJANA.**

EN CUMPLIMIENTO DE LAS ISSAI DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Contralor General de la República (AF)	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor General	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado Sector Infraestructura	Luis Fernando Mejía Gómez
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Supervisor	Juan Carlos Carrero Camacho
Líder	Gloria Berenice Rodriguez R
Equipo de Trabajo:	Rosa Mercedes Martínez Salazar Juan Sebastián Rojas Benavides Johan Alberto Higuera Moreno William Andrés Zapata Trullo Álvaro Antonio Dumar Barreto Alma Rosa Mendivil Marimón Osiris Esther Correa Vilora Néstor Miguel Martínez García María Esperanza Ricardo Casildo Ariel Ramos Castillo Fernando Luis Guerrero Guerrero
Enlace Responsabilidad Fiscal	Karen Andrea Urrego Estrada

TABLA DE CONTENIDO

CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	4
1.1 ASUNTO EN CUESTIÓN.....	6
1.2 OBJETOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	8
1.3 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	9
1.4 HECHOS RELEVANTES DEL ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	16
1.5 IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA.....	24
1.6 RESUMEN EJECUTIVO	25
1.7 CRITERIOS DE AUDITORÍA	28
1.8 EXPLICACIÓN Y RAZONAMIENTO DE LOS MÉTODOS USADOS.....	38
1.9 CONCLUSIÓN	40
1.10 CONCEPTO.....	41
1.11 PLAN DE MEJORAMIENTO	41
1.12 RELACIÓN DE HALLAZGOS	41
2.RESULTADOS	42
3.ANEXOS	182



1. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Doctora:
PIEDAD MUÑOZ ROJAS
Gerente Fondo Adaptación (E)
Correo Electrónico:
atencionalciudadano@fondoadaptacion.gov.co

Doctor:
OLMEDO LÓPEZ MARTÍNEZ
Director General
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Correo electrónico:
contactenos@gestiondelriesgo.gov.co
atencionentesdecontrol@gestiondelriesgo.gov.co

Doctor:
SAUL HERNANDO SUANCHA TALERO
Representante Legal
Fondo Nacional para la gestión de Riesgos y Desastres – FNGRD
Vicepresidencia de Negocios Fiduciarios
Fiduciaria la Previsora – FIDUPREVISORA
Correo electrónico:
ssuancha@fiduprevisora.com.co
fngrd@fiduprevisora.com.co
cbarrera@fiduprevisora.com.co

Respetados doctores:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Actuación Especial de Fiscalización a la gestión realizada con los recursos asignados para la Región de la Mojana, periodo 2019-2022.

La mencionada Actuación Especial de Fiscalización, se adelantó bajo los parámetros establecidos en las Resolución 6680 de 2012, modificada por la Resolución Nro. 024 de 2019 y la 055 de 2022, en lo concerniente a las Actuaciones Especiales de Fiscalización en la Contraloría General de la República; a efectos de verificar el cumplimiento de la gestión del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Fondo Adaptación, respecto de los recursos destinados para la Región de La Mojana, en cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras ISSAI.

Es responsabilidad de la Administración de cada uno de los Sujetos de Control, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como, el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto de la Actuación Especial de Fiscalización.

Es obligación de la CGR expresar con independencia, una conclusión sobre si se dispone de suficiente evidencia del cumplimiento de la gestión del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres y el Fondo Adaptación, respecto de los recursos destinados para la región de La Mojana, en cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras ISSAI con base en la actuación Especial de Fiscalización realizada.

La actuación especial de fiscalización es una acción de vigilancia y control fiscal breve, en el que un equipo de trabajo interdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana y de cuyos resultados se podrían endilgar posibles conductas fiscales, penales y disciplinarias.

Las observaciones que se describen en el presente informe como hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD- y al Fondo Adaptación, otorgando el plazo establecido en la normativa para que emitiera el correspondiente pronunciamiento.

1.1 ASUNTO EN CUESTIÓN

La Actuación Especial de Fiscalización tuvo origen en el debate de Control Político “Acciones adelantadas para afrontar la emergencia por inundaciones en la subregión de La Mojana”, realizado el 4 de octubre de 2022 en la plenaria del Honorable Senado de la República, el director de la UNGRD de ese momento, encargado también como gerente del Fondo Adaptación, señaló respecto a los recursos y situación de La Mojana, entre otros, los siguientes aspectos:

- En el empalme de la UNGRD, recibieron la información y la contrastaron con las comunidades, encontrando graves diferencias planteadas entre la institucionalidad y las realidades en el territorio, cifras que se presentaban de grandes inversiones de obras y que en el terreno eran obras inconclusas, obras falladas y dificultades para responder ante las necesidades que había.
- Hechos cumplidos y órdenes de proveeduría muy altas, obras de contratación sin soportes, contratación directa por emergencia, con horas maquinaria las cuales no tienen soporte y no responden a los problemas en los territorios.

- La inundación de La Mojana afecta a más de 10 municipios, generada por la ruptura de Caregato el 26 de agosto de 2021.

La Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura solicitó la aprobación de la presente actuación de fiscalización a los recursos destinados a la Mojana justificada en que:

La Mojana, ubicada en la depresión Momposina y compuesta por 11 municipios de cuatro departamentos, ha tenido inversiones importantes en los últimos años, sin que hayan sido resueltos los graves problemas que afectan a estas comunidades.

Se ha presentado graves inundaciones que afectan a más de 25 mil familias en los municipios de Majagual, Guaranda, Sucre, Caimito, La Unión y San Marcos, las cuales, además de recurrentes, ya tienen más de un año sin solución.

Retrasos en las obras del sector que son necesarias para evitar una mayor tragedia en la zona por las temporadas de lluvia. No se evidencia gestión eficiente de recursos por parte de la UNGRD, FNGRD y Fondo Adaptación.

La Contraloría ha alertado acerca de inversiones, que desde el año 2018 se han realizado en La Mojana, sin resultados traducidos en la solución estructural de problemas identificados.

La Actuación Especial de Fiscalización tuvo como fin evaluar los siguientes sujetos de control, que tienen relación con los hechos denunciados en el Debate Político y los antecedentes que al respecto ha establecido la Contraloría General de la República:

- Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD
- Fondo Adaptación

Sobre el alcance de la evaluación, en cuanto a los recursos ejecutados por parte del FNGRD y UNGRD, se precisa que el mismo fue focalizado a las vigencias 2019 y 2020, teniendo en cuenta que mediante el auto 0323 del 7 de febrero de 2023, el señor Contralor General de la República, declaró de impacto nacional los hechos relacionados con *“la contratación para contrarrestar las consecuencias del rompimiento del Jarillón del Rio Cauca ubicado en el sector denominado como Cara de Gato en La Mojana, así como las inundaciones de los municipios que conforman el sector de la Mojana ocurridas en el año 2021”*.

Como consecuencia de lo anterior la Contralora Delegada Intersectorial Nro. 9 Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción, según lo informado mediante oficio 2023IE0022643, abrió indagación preliminar por los hechos enunciados, declarados de impacto nacional.

1.2 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Para la actuación especial, se establecieron los siguientes objetivos:

OBJETIVO GENERAL

Evaluar el cumplimiento de la normatividad aplicable en la gestión de las tres entidades respecto de los recursos destinados para La Mojana.

Las tres entidades son: Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD y Fondo Adaptación.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Establecer, revisar, analizar y evaluar la asignación y ejecución de recursos destinados para las Obras de La Mojana, por parte de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres UNGRD y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD para las vigencias 2019 y 2020 y, el Fondo Adaptación para las vigencias 2019 a 2022.
2. Revisar y establecer si los procesos contractuales suscritos por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres UNGRD, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD para las vigencias 2019-2020 y el Fondo Adaptación, vigencias 2019-2022, para el proyecto de La Mojana, desde su fase de estructuración, precontractual y contractual o postcontractual, se ajustaron al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades correspondientes, teniendo en cuenta la observancia de los fines de la contratación estatal.
3. Verificar el cumplimiento, por parte del Fondo Adaptación, de lo establecido en el documento denominado “Plan de Acción Integral para reducción del riesgo de inundación y adaptación al cambio climático en la región de La Mojana”, a partir de las actividades efectivamente realizadas por la entidad a cargo.
4. Evaluar la asignación de recursos por parte de la UNGRD y FNGRD para apoyo a damnificados de La Mojana en la fase de Ayuda Humanitaria y

acciones de respuesta durante las vigencias 2019 y 2020, en lo relacionado con horas máquina en la zona, asistencia humanitaria, banco de materiales, entre otros.

5. Verificar, mediante visitas técnicas a las obras ejecutadas o en ejecución por parte de las 3 entidades, su estado actual, si cumplen con el objeto y alcance contractual y las condiciones de calidad constructiva, conforme con las especificaciones técnicas pactadas y la normatividad técnica vigente en el país.
6. Verificar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico adelantado por la Interventoría y por la supervisión por parte de la UNGRD, FNGRD y Fondo Adaptación, durante el periodo de la actuación.
7. Atender las solicitudes ciudadanas, insumos entregados por la Dirección de Vigilancia Fiscal y las Gerencias Departamentales Colegiadas, denuncias y alertas que sean asignados a la Actuación.

1.3 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Para el cumplimiento de los objetivos específicos definidos para la actuación se determinó como alcance para la presente actuación, evaluar los temas relacionados con los aspectos técnico, legal, presupuestal y financiero de las actividades registradas para la muestra seleccionada, que se relacionan en el numeral correspondiente al título Muestras de la Actuación Especial de Fiscalización, del presente informe.

Tabla 1. Resumen recursos auditados

Entidad Auditada	Valor recursos auditados	Porcentaje
UNGRD	\$11.076.132.772	3,59%
Fondo Adaptación	\$ 297.673.182.294	96,41%
TOTAL	\$308.749.315.066	

Fuente: Elaboración Propia

A continuación, se relaciona el alcance de la evaluación realizada para desarrollar cada uno de los objetivos que hacen parte de la Actuación Especial de Fiscalización:

Objetivo específico 1.

Evaluación Financiera: Verificación del cumplimiento de procedimientos financieros para asignación de recursos y de los requisitos para el desembolso de los anticipos y pagos de actas parciales de los contratos de obra de la muestra.

Objetivo específico 2.

Evaluación Técnica: Análisis de información de los contratos de obra e interventoría de la muestra seleccionada, para determinar el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Evaluación General: Análisis de la muestra de contratos correspondientes a otras modalidades de contratación para atender la fase de ayuda humanitaria (órdenes de proveeduría y otras) con el objeto de determinar el cumplimiento de los requisitos de contratación aplicables y de las obligaciones pactadas contractualmente.

Evaluación Legal: Se realizó verificación del cumplimiento del marco legal aplicable en la celebración de los contratos de obra e interventoría seleccionados.

Objetivo específico 3.

Revisión documental de las intervenciones realizadas por el Fondo Adaptación para la reducción del riesgo de inundación y adaptación al cambio climático en la región de La Mojana, con el fin de establecer el cumplimiento del respectivo Plan de Acción Integral.

Objetivo específico 4.

Verificación para la muestra seleccionada del cumplimiento de los procedimientos definidos para la asignación y pago de recursos para apoyo a damnificados de la región de La Mojana en la fase de Ayuda Humanitaria durante las vigencias 2019 y 2020.

Objetivo específico 5.

Evaluación Técnica: Se realizaron visitas técnicas a las obras seleccionadas para verificar la ejecución, el avance, estado, cumplimiento del objeto, alcance contractual y condiciones de calidad conforme con lo pactado contractualmente.

Objetivo específico 6.

Evaluación relativa a gestión sobre contratos de obra e interventoría: El alcance comprendió los contratos de interventoría seleccionados en la muestra, en los que se evaluó el cumplimiento de las obligaciones pactadas contractualmente. Así mismo, se hizo la verificación de la labor de supervisión realizada sobre los contratos de interventoría.

Evaluación General: Verificación de manera documental del seguimiento realizado por la supervisión de la entidad respecto de las otras modalidades de contratación para la atención en la fase de ayuda humanitaria (diferentes a obra e interventoría) celebradas durante las vigencias 2019 y 2020.

Objetivo específico 7: Se tramitó, de acuerdo con la información recibida a través del Sistema de Información de Participación Ciudadana – SIPAR, una denuncia (D) relacionada a continuación:

Tabla 2. Tabla Relación de Denuncias

RADICADO	REMITENTE	FECHA	OBJETO
2022-256710-82111-D	Javier Pava	25/11/2022	Presuntas irregularidades en la celebración de contratos para atender las afectaciones por inundaciones en la Región de La Mojana.

Muestra contractual de la Actuación Especial de Fiscalización:

Los contratos revisados de la UNGRD, como ordenadora del gasto del FNGRD, corresponden a contratación realizada durante los años 2019 y 2020 y abarcó 13 contratos, los cuales se relacionan a continuación:

Tabla 3. Muestra de contratos – Inversiones en La Mojana en 2019 y 2020 - UNGRD

CDP	Contrato	Objeto	Municipio	Fecha	Valor RC	Alcance de la revisión
20-0320	9677-PPAL001-273-2020	APOYO CON AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA AHE Y BANCO DE MATERIALES 2130 LAMINAS DE ZINC 3 05 2130 TEJAS ETERNIT 678 CABALLETES DE ETERNIT 550 LISTONES DE MADERA Y 96 KIT DE ALIMENTO PARA EL DEPARTAMENTO DE SUCRE MUNICIPIO DE SAN MARCOS DE ACUERDO A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD DECRETO NRO. 143 DEL 22 DE JULIO DE 2018 Y PRORROGA DECRETO 204 DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 2019 DEL MUNICIPIO DE SAN MARCOS.	SAN MARCOS	6/04/2020	\$ 195.194.317	Cumplimiento de procedimientos y obligaciones
19-0171	9677-PPAL001-240-2019	APOYO CON AHE KIT DE ALIMENTO KIT DE ASEO COLCHONETAS FRAZADAS Y TOLDILLO PARA LA RESPUESTA A LA ATENCIÓN A LA EMERGENCIA PRESENTADA EN EL MUNICIPIO DE MAGANGUE DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR PRESENTANDOSE	MAGANGUÉ	8/05/2019	\$ 102.909.232	Cumplimiento de procedimientos y obligaciones

CDP	Contrato	Objeto	Municipio	Fecha	Valor RC	Alcance de la revisión
		FUERTES LLUVIAS QUE HAN GENERADO INUNDACIÓN AFECTANDO VARIOS SECTORES DEL MUNICIPIO DE CONFORMIDAD AL DECRETO DE CALAMIDAD PÚBLICA.				
19-0202	9677-PPAL001-234-2019	APOYO CON AHE Y BANCO DE MATERIALES KIT DE ALIMENTO KIT DE ASEO HAMACAS COLCHONETAS FRAZADAS TOLDILLOS LAMINAS DE ZONC SACOS DE POLIPROPILENO PARA LA RESPUESTA Y REHABILITACIÓN DE LA ATENCIÓN A LA EMERGENCIA PRESENTADA EN LOS DEPARTAMENTOS DE SUCRE Y BOLÍVAR PRESENTÁNDOSE FUERTES LLUVIAS QUE HAN GENERADO INUNDACIONES EN VARIOS SECTORES DE LOS DEPARTAMENTOS DE CONFORMIDAD AL DECRETO DE CALAMIDAD PÚBLICA.	MOJANA	22/03/2019	\$ 310.748.575	Cumplimiento de procedimientos y obligaciones
19-0203	9677-PPAL001-279-2019	APOYO CON AHE Y BANCO DE MATERIALES KIT DE ALIMENTO KIT DE ASEO HAMACAS FRAZADAS COLCHONETAS TEJAS SACOS DE POLIPROPILENO A LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA PRESENTADA EN LOS DEPARTAMENTOS DE SUCRE Y BOLÍVAR PRESENTÁNDOSE FUERTES LLUVIAS QUE HAN GENERADO INUNDACIONES AFECTANDO VARIOS SECTORES DE LOS DEPARTAMENTOS DE CONFORMIDAD AL DECRETO DE CALAMIDAD PÚBLICA.	MOJANA	9/05/2019	\$ 386.721.820	Cumplimiento de procedimientos y obligaciones
19-1019	9677-PPAL001-794-2019	APOYO CON AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA AHE 756 KIT DE ALIMENTOS PARA EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR MUNICIPIO DE SAN JACINTO DE ACUERDO A LA DECLARATORIA DECRETO NRO. 059 DEL 5 DE JUNIO DEL 2019	SAN JACINTO DEL CAUCA	15/10/2019	\$ 88.452.000	Cumplimiento de procedimientos y obligaciones

CDP	Contrato	Objeto	Municipio	Fecha	Valor RC	Alcance de la revisión
20-0532	9677-PPAL001-610-2021	INTERVENCIÓN CORRECTIVA MEDIANTE LA REHABILITACIÓN DEL DIQUE EXISTENTE PROTECTOR CONTRA INUNDACIONES MARGEN DERECHA DEL RIO CAUCA ENTRE LOS CORREGIMIENTOS DE BUENAVISTA Y PUERTO VENECIA DEL MUNICIPIO DE ACHÍ DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA NO 066 DEL 4 DE JUNIO DE 2019 Y EN DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO PAE ADOPTADO CON EL DECRETO DE RETORNO A LA NORMALIDAD NRO. 117 DEL 5 DE DICIEMBRE DE 2019	ACHÍ	20/08/2021	\$ 9.339.620.118	Técnico - Legal
20-0533	9677-PPAL001-670-2021	INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA Y AMBIENTAL PARA LA INTERVENCIÓN CORRECTIVA MEDIANTE LA REHABILITACIÓN DEL DIQUE EXISTENTE PROTECTOR CONTRA INUNDACIONES MARGEN DERECHA DEL RIO CAUCA ENTRE LOS CORREGIMIENTOS DE BUENAVISTA Y PUERTO VENECIA DEL MUNICIPIO DE ACHÍ DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA NO 066 DEL 4 DE JUNIO DE 2019 Y EN DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO PAE ADOPTADO CON EL DECRETO DE RETORNO A LA NORMALIDAD NRO. 117 DEL 5 DE DICIEMBRE DE 2019	ACHÍ	20/08/2021	\$ 652.486.710	Técnico
Total muestra contratación					\$ 11.076.132.772	

Fuente: Elaboración propia basada en información suministrada por la UNGRD.

Por su parte en el caso del Fondo Adaptación la muestra de contratos objeto de evaluación, se relaciona a continuación:

Tabla 4. Muestra de contratos - Inversiones en La Mojana – Fondo Adaptación

Nro. de contrato/convenio	Objeto del contrato	Valor	Alcance de la revisión
2017-C-0092	EL CONTRATISTA elaborara de los diseños detallados definitivos de Arquitectura e Ingenierías, para el Centro de Salud Guaranda y ejecución de las obras de construcción bajo la modalidad llave en mano.	\$ 6.625.860.365	Técnico
2017-C-0139	EL INTERVENTOR se compromete a realizar la interventoría integral a la elaboración de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías, para la ESE Centro de Salud Guaranda - Sucre, y a la ejecución de las obras de construcción bajo la modalidad llave en mano.	\$ 883.820.440	Técnico
FA-CD-I-F-146-2020	Realizar la interventoría integral del contrato que resulte del proceso de selección, cuyo objeto consiste en culminar los diseños de detalle con los insumos entregados por el Fondo Adaptación y construir las estructuras de protección contra inundaciones de los cascos urbanos de los municipios de San Marcos (Sucre) y Magangué (Bolívar), de conformidad con la solicitud de Contratación, los TCC y los documentos que conforman la contratación directa, que dieron origen a este contrato, los cuales, junto con la propuesta del INTERVENTOR, forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre este último.	\$ 9.368.000.597	Técnico
FA-IC-I-F-140-2020	El contratista se compromete a "Culminar los diseños de detalle con los insumos entregados por "El Fondo" y construir las estructuras de protección contra inundaciones de los cascos urbanos de los municipios de San Marcos (Sucre) y Magangué (Bolívar)" de conformidad con los Términos y Condiciones Contractuales TCC y los documentos que los conforman, de la Invitación Cerrada N.º FA-IC-I-S-018-2019, los cuales, junto con la propuesta del Contratista, forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.	\$ 77.693.654.322	Técnico - Legal
2017-CV-0018	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para apoyar la formulación, estructuración y ejecución del proyecto de infraestructura social y de gestión inmobiliaria integral para la puesta en funcionamiento de la Sede de formación agropecuaria del SENA en el municipio de Majagual (Sucre).	\$ 8.000.000.000	Técnico
2017-C-0153	El contratista se compromete a ejecutar las obras para la reubicación de viviendas en el municipio de Achí departamento de Bolívar.	\$ 51.546.354.502	Técnico
2017-C-0158	El Interventor se compromete a realizar la interventoría integral a la ejecución de los contratos de reubicación de viviendas en el municipio de Achí - Bolívar y reubicación y reconstrucción en sitio de viviendas en el municipio de Santa Lucía – Atlántico.	\$ 9.368.000.597	Técnico
2013-C-0116	Realizar el Diseño (Etapa 1. Estudio de Riesgos, Desarrollo de Diseños, Estudios Técnicos y Trámites) y la Construcción (Etapa 2. Ejecución de Obras, Socialización y Entrega en Funcionamiento) de las sedes educativas del Grupo N° 6 en el Dpto de Bolívar.	\$ 13.149.950.899	Técnico
2016-CV-0001	Acordar entre El fondo y el Departamento, la ejecución descentralizada de proyectos educativos, orientada a la construcción, reconstrucción y recuperación de los componentes de la infraestructura del sector Educación afectada por el fenómeno de La Niña 2010-2011, en el Departamento de Bolívar.	\$ 39.342.204.124	Técnico
2016-C-0220	EL CONTRATISTA se compromete a ejecutar las obras para la reubicación de viviendas en el municipio de Sucre - Sucre, de conformidad con los TCC y los documentos que los conforman, de la Invitación a presentar oferta, contenida en el oficio E-2016-008573, los cuales, junto con la	\$ 18.310.306.973	Técnico - Legal

Nro. de contrato/convenio	Objeto del contrato	Valor	Alcance de la revisión
	propuesta del contratista, forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.		
2016-C-0188	El Contratista se compromete a ejecutar las obras para la reubicación de viviendas en los municipios de Caimito, San Benito Abad y San Marcos - Sucre - Región de la Mojana Zona 1.	\$ 16.834.046.517	Técnico - Legal
2017-C-0179	El contratista se compromete a realizar la reubicación de 354 viviendas en el municipio de Sucre - departamento de Sucre.	\$ 22.174.070.057	Técnico - Legal
FA-CD-I-S-130-2020	Interventoría integral a la elaboración de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y construcción de la ESE Centro de Salud de Majagual, en el municipio de Majagual, departamento de Sucre.	\$ 855.584.256	Técnico - Legal
FA-IC-I-S-0109-2020	Elaboración de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y construcción de la ESE. Centro de Salud de Majagual, en el municipio de Majagual, departamento de Sucre.	\$ 8.352.432.753	Técnico - Legal
2017-C-0091	Efectuar el acompañamiento social a los proyectos que ejecuta el Fondo Adaptación en la zona de influencia de la región de la Mojana: 11 Municipios de los departamentos de Bolívar (Magangué, Achí y San Jacinto del Cauca), Sucre(San Benito Abad, Caimito, San Marcos, Sucre-Sucre, Majagual y Guaranda), Córdoba(Ayapel) y Antioquia (Nechí a través de la ejecución de 3 componentes: 1) Comunicación para el desarrollo, 2) Gestión del Riesgo, cambio climático y sostenibilidad de inversiones y 3) Generación	\$ 507.798.000	Cumplimiento de obligaciones
FA-IC-I-S-281-2019	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario.	\$ 1.248.108.321	Cumplimiento de obligaciones
FA-IC-I-S-282-2019	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario.	\$ 657.355.400	Cumplimiento de obligaciones
FA-IC-I-S-283-2019	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario.	\$ 39.036.467	Cumplimiento de obligaciones
FA-SASI-I-S-002-2021-1	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario para la ESE. Centro de Salud de Guaranda en el departamento de Sucre.	\$ 246.947.552	Cumplimiento de obligaciones
FA-SASI-I-S-002-2021-2	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario para la ESE. Centro de Salud de Guaranda en el departamento de Sucre.	\$ 44.318.582	Cumplimiento de obligaciones
FA-SASI-I-S-002-2021-3	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario para la ESE. Centro de Salud de Guaranda en el departamento de Sucre.	\$ 65.924.287	Cumplimiento de obligaciones
FA-SASI-I-S-002-2021-4	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario para la ESE. Centro de Salud de Guaranda en el departamento de Sucre.	\$ 259.972.001	Cumplimiento de obligaciones
FA-SASI-I-S-002-2021-5	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario para la ESE. Centro de Salud de Guaranda en el departamento de Sucre.	\$ 171.475.995	Cumplimiento de obligaciones
FA-SASI-I-S-002-2021-6	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario para la ESE. Centro de Salud de Guaranda en el departamento de Sucre.	\$ 24.425.000	Cumplimiento de obligaciones
FA-SASI-I-S-002-2021-7	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario para la ESE. Centro de Salud de Guaranda en el departamento de Sucre.	\$ 187.268.411	Cumplimiento de obligaciones
FA-SASI-I-S-002-2021-8	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario para la ESE. Centro de Salud de Guaranda en el departamento de Sucre.	\$ 20.270.643	Cumplimiento de obligaciones
FA-SASI-I-S-002-2021-9	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario para la ESE. Centro de Salud de Guaranda en el departamento de Sucre.	\$ 3.499.922.087	Cumplimiento de obligaciones

Nro. de contrato/convenio	Objeto del contrato	Valor	Alcance de la revisión
FA-IC-I-F-183-2018	El consultor se compromete a desarrollar las actividades de asesoría, gerencia, y ejecución del proyecto de desarrollo integral de la Región de la Mojana en sus programas y líneas de acción del desarrollo socioeconómico.	\$ 3.636.640.204	Cumplimiento de obligaciones
FA-IC-I-F-183-2018-18-M0432	Contrato de Fiducia mercantil de administración y pagos por medio del cual se constituye el patrimonio autónomo, en desarrollo del contrato (contrato FA-IC-I-F-183-2018).	\$ 482.280.000	Cumplimiento de obligaciones
FA-IC-I-F-192-2018	Desarrollar las actividades de Asesoría, gerencia y ejecución del proyecto de desarrollo integral de la región de la Mojana en sus programas y líneas de acción del desarrollo socioeconómico adaptado en los municipios de Nechí.	\$ 3.640.065.942	Cumplimiento de obligaciones
FA-IC-I-F-192-2018-18-M0433	Contrato de Fiducia mercantil de administración y pagos por medio del cual se constituye el patrimonio autónomo, en desarrollo del contrato (contrato FA-IC-I-F-192-2018).	\$ 437.087.000	Cumplimiento de obligaciones
	Valor de la muestra	\$ 297.673.182.294	
	Total Universo	\$ 465.065.613.952	
	% muestra	64,01%	

Fuente: Elaboración propia

1.4 HECHOS RELEVANTES DEL ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

A continuación, se presenta la información obtenida en el proceso de conocimiento, correspondiente a los Sujetos de Control involucrados con la materia objeto de evaluación: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD y Fondo Adaptación.

El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo De Desastres - FNGRD fue creado como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre, de calamidad o de naturaleza similar, y el cual se encuentra contemplado en la Ley 1523 de 2012 en el capítulo V - Mecanismos de Financiación para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Esta cuenta especial tiene como administradora, vocera y representante legal a La Sociedad Fiduciaria de carácter público, Fiduprevisora S.A., y como ordenador del gasto al director general de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

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.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizará que en todo momento el Fondo Nacional cuente con recursos suficientes que permitan asegurar el apoyo a las entidades nacionales y territoriales en sus esfuerzos de conocimiento del riesgo, prevención, mitigación, respuesta y recuperación, entendiéndose: rehabilitación y reconstrucción y con reservas suficientes de disponibilidad inmediata para hacer frente a situaciones de desastre. Art. 50, Ley 1547 de 2012).

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD: Mediante el Decreto 4147 de 2011, se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD como entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, del nivel descentralizado, de la Rama Ejecutiva, del orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

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

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

Fondo Adaptación: A continuación, se presentan, los aspectos relacionados con la creación de la Entidad, objeto y postulaciones presentadas para el caso de la Mojana, información que se toma del oficio E2023-000915, mediante el cual la entidad da respuesta al requerimiento 2023EE009718.

“A raíz del fenómeno de “La Niña 2010-2011” alrededor del 96% de los municipios del país sufrieron afectaciones, dejando a cuatro millones de personas damnificadas, por lo cual, en diciembre de 2010, mediante los Decretos 4579 y 4580 de 2010 el Gobierno Nacional declara la Situación de Desastre Nacional y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, donde una de las medidas adoptadas para dar respuesta a la crisis fue la creación del Fondo Adaptación.

Mediante Decreto Ley 4819 del 29 de diciembre de 2010 se crea el Fondo Adaptación cuyo objeto se orientó a “[...] la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña [...]” y “[...] tendrá como finalidad la

identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo. [...]"

Mediante Acta 001 del 24 de mayo de 2011 del Consejo Directivo, la Entidad adoptó el Manual de Priorización y Selección de Proyectos por parte del Fondo Adaptación presentado por la firma McKinsey & Company Colombia, consistente en la formulación de proyectos a partir de las postulaciones recibidas de los ministerios y gobiernos departamentales y municipales.

De acuerdo con la metodología de McKinsey, el Consejo Directivo del Fondo Adaptación realiza la selección de postulaciones de proyectos presentados por los ministerios, y de conformidad con la tipología de proyectos, estos se agrupan y se definen dentro la estructura del Fondo Adaptación los sectores Salud, Vivienda, Educación, Agua y Saneamiento Básico, Transporte, Medio Ambiente y los Macroproyectos La Mojana, Canal del Dique, Jarillón de Cali, Gramalote y Rio Fonce.

Con base en las afectaciones que sufrió la región de La Mojana con la ola invernal, el DNP realizó ante el Fondo Adaptación dos postulaciones:

- a. **Postulación Nro. 165:** presentada en el Consejo Directivo Nro. 04 realizado el 29 de septiembre de 2011 denominada "Plan Integral de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Territorial de La Mojana, componente: Contribución socioeconómica y climática a la actualización de la zonificación ambiental y prefactibilidad de escalar especies resilientes a las condiciones agroecológicas de La Mojana".
- b. **Postulación "Manejo del Sistema Hídrico":** Durante la sesión Nro. 13 del Consejo Directivo del Fondo Adaptación celebrada el 28 de junio de 2012, la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del DNP, presentó la preinversión para el "Manejo del sistema de drenaje de los Ríos San Jorge y Cauca en la región de La Mojana" que contribuya a la reducción del riesgo por inundaciones, para lo cual, el DNP presenta la propuesta derivada del convenio DNP- UNAL, 336/2011, cuyo tema central es la recuperación de la conectividad hídrica de La Mojana.

Posteriormente, el CONPES 3776 del 30 de septiembre de 2013 declara de importancia estratégica el proyecto “Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal”, y establece que la diferencia entre la actuación de Colombia Humanitaria y el Fondo Adaptación radicaba en que el primer instrumento pretendió atender lo urgente e inmediato, mientras que la creación del Fondo Adaptación se orientó a dar soluciones estructurales a problemáticas que quedaron en evidencia a raíz del fenómeno de “La Niña 2010-2011”.

Así mismo, el mencionado CONPES señala que “[...] corresponde al FONDO intervenir en tres de los cinco ejes estructurantes de atención así: i) Infraestructura; ii) Desarrollo Económico y iii) Sostenibilidad Ambiental. Para tal efecto, el FONDO ha definido como líneas de intervención ocho sectores estratégicos: i) Mitigación del Riesgo (Macroproyectos); ii) Vivienda; iii) Transporte; iv) Deporte, ICBF, Cultura y Educación (Estrategia DICE); v) Agua Potable y Saneamiento Básico; vi) Reactivación económica; vii) Medio ambiente; y viii) Salud”. En el entendido que el FONDO se creó para “[...] dar soluciones estructurales a problemáticas no abordadas por el país [...]”. y que se exacerbaron tras los efectos derivados del fenómeno de “La Niña” 2010-2011.

Específicamente para la región de La Mojana el CONPES 3776 de 2013 establece lo siguiente:

“[...] Se hace necesaria la declaratoria de importancia estratégica del proyecto de inversión: “Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal – Decreto 4580 de 2010 nacional”, con el fin de asegurar la continuidad del proceso de reconstrucción que a la fecha adelanta el FONDO” [...] Para el desarrollo de este proyecto se requiere la formulación e implementación de un Plan de Acción basado en la evaluación del riesgo por inundación en un área que abarca los 11 municipios de la región de La Mojana, como base para la identificación de las medidas para la reducción integral del riesgo de orden estructural y no estructural que serán implementadas por el FONDO [...]. El proyecto en la región de La Mojana busca constituirse en una herramienta para articular acciones e intervenciones en torno al concepto de territorio seguro, que permita potenciar las capacidades de desarrollo local mediante el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento territorial y ambiental, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático [...].”

Así mismo, dicho CONPES “solicita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al DNP y al Fondo Adaptación realizar las acciones necesarias para adelantar el trámite correspondiente para **la aprobación de las vigencias futuras requeridas para la total financiación y ejecución del proyecto**”. (Negrita fuera de texto).

Es así, como el CONPES 3776 de 2013 estableció desarrollar este proyecto bajo la formulación e implementación de un Plan de Acción basado en la evaluación del riesgo por inundación para potenciar capacidades de desarrollo local mediante el

fortalecimiento de los procesos de ordenamiento territorial y ambiental, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, para lo cual se llevaron a cabo dos fases:

1. Fase de Estructuración: Durante esta fase se obtuvieron los insumos indispensables para entender de forma integral las dinámicas hídricas de la región y los diferentes escenarios de amenaza de inundación, elementos expuestos y riesgo asociado a los mismos, atendiendo de esta forma el mandato del referido CONPES en el sentido de formular e implementar un plan de acción integral con base en el análisis de riesgo y las afectaciones presentadas con la ola invernal en la región, que hacen parte también de las postulaciones presentadas por los ministerios. Para esta fase se desarrollaron una serie de acciones que se mencionan a continuación:

- Realización de un diagnóstico de instrumentos de gestión territorial y ambiental.
- Realización de un diagnóstico predial.
- Evaluación y modelación de amenaza de inundación en la región: A través de i) levantamiento topográfico y batimétrico para la construcción de un modelo del terreno continuo (DTM) sobre un área de 1.100.000 ha, y ii) construcción del modelo hidrodinámico bidimensional.
- Evaluación probabilista del riesgo y análisis costo beneficio de alternativas de intervención.
- Evaluación geotécnica de 28 obras de protección hidráulica.

Como resultado de esta fase se obtuvo el **Plan de Acción Integral para la Reducción del Riesgo de Inundaciones y Adaptación al Cambio Climático en la Región de la Mojana**, así mismo se elaboró un borrador de documento CONPES el cual fue remitido a las instancias correspondientes en el DNP para su trámite.

2. Fase de Intervención: Esta fase se ejecuta a partir de los proyectos formulados en el Plan de Acción, el cual se divide en 5 programas a saber:

- **Infraestructura más segura y sostenible**, cuyo objetivo es reducir la exposición y susceptibilidad física a través de obras que garanticen el control de inundaciones en los cascos urbanos y la construcción de viviendas, sedes institucionales, entidades educativas y vías adaptadas a la amenaza de inundación.
- **Hábitat saludable**, en el cual se busca garantizar condiciones ambientales adecuadas que permitan evitar riesgos prevenibles en la salud de los habitantes de La Mojana, a través de proyectos de mejoramiento de los acueductos y

sistemas de saneamiento básico de los cascos urbanos, acceso de la población rural a fuentes de agua mejorada, sistemas adecuados de eliminación de excretas, sistema de seguimiento a la contaminación por mercurio.

- **Recuperación de las dinámicas ambientales**, el cual busca mantener las dinámicas hidrológicas naturales y aunar esfuerzos para gestionar los picos que exceden los pulsos históricos con el fin de reducir el riesgo de desastres, a través de los siguientes proyectos: restauración del ecosistema de humedales de La Mojana, recuperar el sistema de caños principales del Cauca-San Jorge y conectar el río Cauca con la planicie de inundación a través de compuertas.
- **Gobernanza y fortalecimiento de capacidades locales**, tiene por objeto fortalecer las capacidades de planeación, gestión y ordenamiento territorial de los entes locales. El programa está compuesto por cinco tipos de proyectos: Formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCAS), actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial, POT; sistema de alertas tempranas hidro climatológico para la región; implementación de un acuerdo de gobernanza del agua y; actualización del catastro urbano y rural de los once municipios de La Mojana.
- **Desarrollo socio-económico adaptado**, reducción de la pobreza, la transformación productiva a sistemas más adaptados a la variabilidad y el cambio climático, el reconocimiento y apropiación del patrimonio cultural. El programa está compuesto por cuatro tipos de proyectos: adaptación de la ganadería, tecnificación agrícola, Parque Arqueológico La Mojana, creación del Centro de Formación Agropecuaria de La Mojana- SENA.”

PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL PARA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA REGIÓN DE LA MOJANA.

A continuación, se presenta, los antecedentes que dieron origen a la elaboración de este documento:

De conformidad con el oficio E2023-000915, mediante el cual la entidad da respuesta al requerimiento de la CGR 2023EE009718, (...) el CONPES 3776 de 2013 estableció: *“Se hace necesaria la declaratoria de importancia estratégica del proyecto de inversión: “Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal – Decreto 4580 de 2010 nacional”, para el desarrollo de este proyecto se requiere la formulación e implementación de un Plan de Acción basado en la evaluación del riesgo por inundación en un área que abarca los 11 municipios de la región de La Mojana, como base para la identificación de las medidas para la reducción integral del riesgo de orden estructural y no estructural que serán implementadas por el FONDO [...]. El proyecto en la*

región de La Mojana busca constituirse en una herramienta para articular acciones e intervenciones en torno al concepto de territorio seguro, que permita potenciar las capacidades de desarrollo local mediante el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento territorial y ambiental, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático [...]

Es así, como el CONPES 3776 de 2013 estableció desarrollar este proyecto bajo la formulación e implementación de un Plan de Acción basado en la evaluación del riesgo por inundación para potenciar capacidades de desarrollo local mediante el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento territorial y ambiental, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, para lo cual se llevaron a cabo dos fases:

I. Fase de Estructuración. Durante esta fase se obtuvieron los insumos indispensables para entender de forma integral las dinámicas hídricas de la región y los diferentes escenarios de amenaza de inundación, elementos expuestos y riesgo asociado a los mismos, atendiendo de esta forma el mandato del referido CONPES en el sentido de formular e implementar un plan de acción integral con base en el análisis de riesgo y las afectaciones presentadas con la ola invernal en la región, que hacen parte también de las postulaciones presentadas por los ministerios. Para esta fase se desarrollaron una serie de acciones que se mencionan a continuación:

- Realización de un diagnóstico de instrumentos de gestión territorial y ambiental.
- Realización de un diagnóstico predial.
- Evaluación y modelación de amenaza de inundación en la región: A través de i) levantamiento topográfico y batimétrico para la construcción de un modelo del terreno continuo (DTM) sobre un área de 1.100.000 ha, y ii) construcción del modelo hidrodinámico bidimensional.
- Evaluación probabilista del riesgo y análisis costo beneficio de alternativas de intervención.
- Evaluación geotécnica de 28 obras de protección hidráulica.

Como resultado de esta fase se obtuvo el **Plan de Acción Integral para la Reducción del Riesgo de Inundaciones y Adaptación al Cambio Climático en la Región de la Mojana.**”

El Fondo Adaptación remitió, el documento de Plan de Acción y de su contenido, para efectos de la presente actuación se retomó lo siguiente:

ANTECEDENTES

“Por su condición de delta aluvial, La Mojana es una región constantemente expuesta a amenazas hidrometeorológicas, razón por la cual demanda una adecuada gestión de los

componentes del riesgo. En el pasado muchas de las intervenciones estructurales que se hicieron en la Mojana fueron reactivas a las emergencias y por lo tanto no lograron el objetivo de disminuir el riesgo, por el contrario, terminaron por exacerbalo o simplemente lo trasladaron a un punto geográfico diferente con los mismos o mayores impactos. Por eso, en La Mojana es necesario dejar de actuar únicamente cuando se materializa el desastre.

Las políticas enfocadas a la solución de emergencias sin un enfoque preventivo derivan en otorgar mayor importancia a las obras estructurales, ya que son más visibles como productos de la gestión pública, y menos relevancia a alternativas no estructurales como el mantenimiento, o a aquellas que favorecen la prevención y la adaptación al riesgo de inundaciones (Sedano-Cruz, 2012).

El objetivo del Plan de Acción es lograr un desarrollo integral, sostenible y adaptado al cambio climático, fundamentado en la gestión adecuada de las amenazas de inundación y la reducción de las vulnerabilidades de las comunidades, pobladores y sus activos, teniendo en cuenta las restricciones técnicas, jurídicas, presupuestales y políticas.

Objetivos específicos:

- I. Contribuir a la reducción del riesgo por amenazas hidrometeorológicas a través del desarrollo de estructuras adecuadas de manejo del recurso hídrico, así como infraestructura adaptada.*
- II. Impulsar un desarrollo sostenible orientado a garantizar los derechos sociales, culturales y ambientales.*
- III. Fortalecer las capacidades institucionales y de la población para adaptarse a las dinámicas hídricas con un enfoque prospectivo de gestión del riesgo.*

PROGRAMAS Y PROYECTOS

El Plan de Acción está organizado alrededor de cinco grandes programas: i) infraestructura más segura y sostenible; ii) hábitat saludable; iii) desarrollo socioeconómico adaptado; iv) recuperación de las dinámicas ambientales; y v) gobernanza y fortalecimiento de capacidades locales.

A continuación, se describe cada uno de los programas, y se plantean los principales proyectos-que se buscaba adelantar para garantizar el desarrollo sostenible de la región de La Mojana.

Infraestructura más segura y sostenible

El principal objetivo de este programa es reducir la exposición y susceptibilidad física a través de obras que garanticen el control de inundaciones en los cascos urbanos y la construcción de viviendas, sedes institucionales, entidades educativas y vías adaptadas a la amenaza de inundación.

Hábitat saludable

El programa de hábitat saludable busca garantizar condiciones ambientales adecuadas que permitan evitar riesgos prevenibles en la salud de los habitantes de La Mojana. Para esto se plantea adelantar un proyecto de mejoramiento de los acueductos y sistemas de saneamiento básico de los cascos urbanos. En esta materia el FA ha venido adelantando la rehabilitación del sistema de tratamiento de aguas residuales y del emisario final del casco urbano de San Marcos-Sucre que beneficiará a cerca de 51.350 beneficiarios y ayudará a descontaminar la ciénaga y se contempla adelantar.

Desarrollo socioeconómico adaptado

El programa de desarrollo socio-económico adaptado es, quizás, el más ambicioso de todos los programas propuestos en el Plan de Acción en tanto que plantea intervenciones significativas que tienen como objetivos la reducción de la pobreza, la transformación productiva a sistemas más adaptados a la variabilidad y el cambio climático, el reconocimiento y apropiación del patrimonio cultural de los habitantes prehispánicos y la creación de nuevas oportunidades de formación para el desarrollo de la región.

Recuperación de las dinámicas ambientales

El mayor recurso de La Mojana es el agua y debe ser gestionado siguiendo las dinámicas cíclicas de los pulsos hidrológicos, las capacidades de carga de las ciénagas y evitando superar algunos umbrales críticos de abundancia y escasez del agua que llevan a eventos igual de catastróficos.

Gobernanza y fortalecimiento de capacidades locales

El objetivo del Programa de Gobernanza y Fortalecimiento de Capacidades Locales es fortalecer las capacidades de planeación, gestión y ordenamiento territorial de los entes locales. El programa consta de cinco proyectos estratégicos. El primero consiste en la Formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCAS) que son instrumentos fundamentales para el ordenamiento territorial alrededor del agua. El POMCA del río San Jorge va a permitir delimitar las zonas de restricción ambiental que garantizan los pulsos hídrico naturales y protegen las ciénagas y los humedales”.

1.5 IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA

Hemos llevado a cabo la Actuación Especial de Fiscalización de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores con Enfoque de cumplimiento ISSAI 400 e ISSAI 4000.

Igualmente, acatando lo dispuesto en la Resolución reglamentaria orgánica 0055 del 10 de noviembre de 2022, "Por la cual se adopta la Guía de Actuaciones Especiales de Fiscalización en el Marco de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI (por sus siglas en inglés), en la

Contraloría General de la República". El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019; y el artículo 76 del Decreto 403 de 2020.

1.6 RESUMEN EJECUTIVO

De conformidad con el análisis realizado y con los hallazgos determinados en la auditoria, se resaltan principalmente los siguientes aspectos.

Al Fondo Adaptación le fueron asignados recursos para desarrollar el Macroproyecto la Mojana que a 31/12/2022 ascendían a \$224.484,8 millones; de estos recursos se encuentran comprometidos y contratados \$187.636,9 millones, es decir, un porcentaje de 83%. Sin embargo, la ejecución real es de \$98.854 millones, es decir un porcentaje de 52,68%.

La UNGRD no exige a las entidades territoriales las planillas de entrega de las ayudas humanitarias firmadas por los beneficiarios finales, en las cuales se evidencie y verifique su recibo a satisfacción. No se evidencia la Legalización o envío de dichas planillas ante la UNGRD.

En la revisión del proceso contractual publicado en SECOP por parte del Fondo Adaptación para los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019 se identificó que no se publicaron las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes de supervisión, incumpliendo de esta manera con lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014.

En los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019, FA-IC-I-S-283-2019 se identificaron presuntos incumplimientos por parte de los contratistas de las obligaciones relacionadas con: Elaboración y presentación del Plan de mantenimiento preventivo postventa, ni se relacionan fechas o cronograma para realizar dicho mantenimiento por parte del contratista; así como la realización de visitas técnicas.

En los contratos, FA-SASI-I-S-002-2021-1, FA-SASI-I-S-002-2021-2, FA-SASI-I-S-002-2021-3, FA-SASI-I-S-002-2021-4, FA-SASI-I-S-002-2021-5, FA-SASI-I-S-002-2021-6, FA-SASI-I-S-002-2021-7, FA-SASI-I-S-002-2021-8 y FA-SASI-I-S-002-2021-9, se presenta presunto incumplimiento contractual en lo correspondiente a la cláusula QUINTA - OBLIGACIONES DE LAS PARTES, ítems 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS numerales 1 y 15 relacionados con la realización de visitas técnicas al lugar para instalación del equipamiento hospitalario y realización de un programa de capacitación al personal técnico y asistencial que operará los equipos hospitalarios.

En desarrollo del análisis a los contratos FA-SASI-I-S-002-2021-1, FA-SASI-I-S-002-2021-2, FA-SASI-I-S-002-2021-3, FA-SASI-I-S-002-2021-4, FA-SASI-I-S-002-2021-5, FA-SASI-I-S-002-2021-6, FA-SASI-I-S-002-2021-7, FA-SASI-I-S-002-2021-8 y FA-SASI-I-S-002-2021-9, se determinó que en los casos que se relacionan en la siguiente tabla, no se cuenta con el informe final de supervisión que diera cuenta del desarrollo del respectivo contrato.

Tabla 5. Reporte de registro de informe de supervisión final a los contratos de suministro y dotación analizados en la muestra de auditoría

CONTRATO	SOPORTE INFORME FINAL DE SUPERVISIÓN
FA-SASI-I-S-002-2021-1	NO APORTADO
FA-SASI-I-S-002-2021-2	NO APORTADO
FA-SASI-I-S-002-2021-5	NO APORTADO
FA-SASI-I-S-002-2021-9	NO APORTADO

Fuente: Elaboración propia

El Fondo Adaptación estructuró un Plan de Acción Integral para superar los problemas que han afectado a la región de La Mojana, involucrando tanto las variables naturales como socioeconómicas y ambientales en un modelo de gestión integral. Sin embargo, no se ha implementado de manera óptima, eficaz y eficiente, y a pesar de que las condiciones iniciales del modelo, que sirvieron de base para su elaboración, han sufrido cambios considerables, lo cual afecta la validez y la continuidad de la implementación, la entidad no ha surtido la actualización del mismo, tanto en costos como en tiempos.

Las debilidades en la implementación del Plan de Acción y en la gestión de recursos incide en la solución definitiva a los problemas de la región de La Mojana asociados a su dinámica hidrológica, toda vez que no se está tomando en cuenta el alcance esperado del mismo, no se están gestionando los recursos para el desarrollo de las obras, y las obras contratadas no se están desarrollando a cabalidad.

Si bien se generó un modelo riguroso y ambicioso para dar una solución integral a los problemas que afectan a la región de La Mojana, estructurando un Plan de Acción Integral desde un enfoque multidisciplinario, la ejecución y puesta en marcha del mismo no ha cumplido los objetivos y las expectativas del mismo, toda vez que el Fondo Adaptación no ha logrado la gestión de la totalidad de los recursos para materializar, de manera efectiva e integral, el plan de Acción que concibió para dar solución definitiva a la problemática de la región de La Mojana.

Al no cumplirse los proyectos planteados se han afectado de manera importante propósitos como los de:

- Reducir la exposición y susceptibilidad física a través de obras que garanticen el

control de inundaciones en los cascos urbanos y la construcción de viviendas, sedes institucionales, entidades educativas y vías adaptadas a la amenaza de inundación.

- Oferta suficiente que garantice los derechos de los habitantes en materia de salud y educación, factores que contribuyen, a incrementar la vulnerabilidad ante las amenazas hidrometeorológicas.
- Garantizar condiciones ambientales adecuadas que permitan evitar riesgos prevenibles en la salud de los habitantes de La Mojana, mediante el mejoramiento de acueductos y sistemas de saneamiento básico de los cascos urbanos.
- Realización de intervenciones significativas que tienen como objetivos la reducción de la pobreza, la transformación productiva a sistemas más adaptados a la variabilidad y el cambio climático, el reconocimiento y apropiación del patrimonio cultural de los habitantes prehispánicos y la creación de nuevas oportunidades de formación para el desarrollo de la región.
- La recuperación de dinámicas ambientales, frente a lo cual se considera que el mayor recurso de La Mojana es el agua y debe ser gestionado siguiendo las dinámicas cíclicas de los pulsos hidrológicos, las capacidades de carga de las ciénagas y evitando superar algunos umbrales críticos de abundancia y escasez del agua que llevan a eventos igual de catastróficos. Se debe cambiar la visión de que el secamiento de la zona es un ideal y que se le debe ganar espacio al humedal.

El Contrato de obra 9677-PPAL001-610-2021 finalizó su plazo de ejecución sin que se terminaran la totalidad de las obras contratadas.

Para el Contrato 179 2017, en la fase de planeación del proyecto no se definió adecuadamente la modalidad de intervención para la solución de vivienda de algunos de los beneficiarios. Además, se reubicaron todas las unidades de vivienda en zona urbana, inobservando lo indicado en el alcance del Contrato 179 de 2017 que establece la reubicación de la mayoría de las viviendas en zona rural. Actualmente, aproximadamente el 20% de las unidades de vivienda construidas y entregadas no son utilizadas por los beneficiarios del proyecto encontrándose en completo estado de abandono, tras ser desmanteladas y/o vandalizadas.

Contrato 188 de 2016. Este contrato en los últimos 23 meses ha presentado 3 suspensiones y 12 ampliaciones de la suspensión, para un total de 14 meses suspendido.

Se evidenciaron deficiencias de los trabajos constructivos ejecutados por parte del contratista para la construcción del Centro de Salud de Guaranda, que entregó una obra con deficiencias en algunos ítems ejecutados, así como debilidades en el ejercicio de control y supervisión por parte de la interventoría, en cuanto a la

aceptación y recepción de obras con deficiencias en calidad de los trabajos entregados por el contratista. Así mismo, el Fondo Adaptación no ejerció una adecuada supervisión al proyecto, permitiendo que se recibieran a satisfacción obras que no cumplieran con la calidad ni las especificaciones establecidas. Lo anterior generó una lesión al patrimonio público por un valor de \$779.162.737.

1.7 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con la materia a auditar en desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, se determinan los siguientes criterios para tener en cuenta en desarrollo de la actuación:

Tabla 6. Criterios de auditoría AEF Mojana

CARÁCTER / PROCESO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TEMAS
General	Constitución Política	Constitución Nacional	Política
			<p>Artículo 80° El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.</p> <p>Artículo 95° Son deberes de la persona y del ciudadano:</p> <p>2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; ...</p> <p>8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;</p> <p>Artículo 209. "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley"</p> <p>Artículo 215o. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o</p>

CARÁCTER / PROCESO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TEMAS
			amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. n una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos (...). Artículo 267. "La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos (...)"
General	Ley 87 de 1993	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.	Totalidad articulado aplicable
Contratación	Ley 80 del 28 de octubre de 1993, modificado por la Ley 1882 de 2018, Ley 1778 de 2016, Decreto 19 de 2012, Ley 1474 de 2011, Ley 1150 de 2007, Decreto 266 de 2000, Decreto 1122 de 1999, Decreto 165 de 1997, Ley 281 de 1996, Ley 315 de 1996, Derogada parcialmente por la Ley 1563 de 2012, Ley 1508 de 2012, Ley 1369 de 2009, Ley 1341 de 2009, Ley 1150 de 2007, Ley 678 de 2001, Ley 223 de 1995	Por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública.	Artículo 2. Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Artículo 5º.- De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Artículo 6º.- "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones". Artículo 12º.- De la Delegación para Contratar. Artículo 23º.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Artículo 24º.- Del principio de Transparencia. Artículo 25º.- Del Principio de Economía. Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. Artículo 32. De los contratos estatales. Artículo 40º. Del Contenido del Contrato Estatal Artículo 51º De la Responsabilidad de los Servidores Públicos.

CARÁCTER / PROCESO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TEMAS
			Artículo 53° De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores Modificado por el art. 82, Ley 1474 de 2011.
General	Ley 489 de 1998	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Art. 3. Principios de la función administrativa Art. 4. Finalidades de la función administrativa.
General	Ley 610 de 2000	Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.	Artículo 2. Principios orientadores de la acción fiscal. Artículo 3°. Gestión fiscal. Artículo 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal. Artículo 5. Elementos de la responsabilidad fiscal. Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado.
General/ disciplinario	Ley 734 de 2002	Por el cual se expide el Código Disciplinario Único.	Art. 30 términos de prescripción de la acción disciplinaria. Art. 34 Deberes de los servidores públicos.
Contratación	Ley 1150 del 16 de julio de 2007, (Derogada parcialmente por la Ley 1563 de 2012 y por la Ley 1508 de 2012), (Adicionada por la Ley 1753 de 2015, modificada por el Decreto 19 de 2012, por la Ley 1474 de 2011 y por la Ley 1450 de 2011).	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; la Ley 1563 de 2012 por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones, la ley 1508 de 2012 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.	Artículo 2°. de las modalidades de selección. Artículo 3°. de la contratación pública electrónica. Artículo 4°. De la distribución de riesgos en los contratos estatales. Artículo 7°. De las garantías en la contratación. Artículo 11°. Del plazo para la liquidación de los contratos.
General	Ley 1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos	Capítulo II. Medidas penales en la lucha contra la corrupción pública y privada.

CARÁCTER / PROCESO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TEMAS
		de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.	Capítulo VII Disposiciones para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública, Artículos 82 a 84. Artículo 91º. Anticipos.
General	Ley 1712 de 2014	Por la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública Nacional.	Artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado.
General Disciplinario	Ley 1952 de 2019	Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.	Art. 265 Vigencia de normatividad de la presente ley. (La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de marzo de 2022, a excepción de los Artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraran a regir a partir del 30 de junio de 2021, y el Artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrara a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.). Artículo 25 “Sujetos Disciplinables”; Artículo 26 “Falta Disciplinaria”; 27 “Acción y omisión” y Título IV “Derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y conflictos de intereses del servidor público”. Se aclara que la Ley 734 de 2002 corresponde al criterio de orden disciplinario para las vigencias 2018 a 2021).
General/ Control Fiscal	Acto legislativo 4 de 2019	Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.	Artículo 267. Vigilancia y control fiscal.
Contratación	Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.	Totalidad del articulado aplicable
Contratación	Decreto 4170 de 2015	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura.	Totalidad del articulado aplicable
Contratación	Decreto 1068 de 2015	Por el medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector hacienda y crédito público.	Artículo 2.13.1.2 Modalidades de Selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de invitación abierta, invitación cerrada y contratación directa.
General/ Control Fiscal	Decreto 403 de 2020	Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el	Totalidad articulado aplicable

CARÁCTER / PROCESO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TEMAS
		fortalecimiento del control fiscal.	
General	Resolución Orgánica 055 de 2022	Por la cual se adopta la Guía de Actuaciones Especiales de Fiscalización en el Marco de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI (por sus siglas en inglés), en la Contraloría General de la República.	Totalidad articulado aplicable
FONDO ADAPTACIÓN			
Código	Ley 84 de 1873	Código Civil	Totalidad articulado aplicable
General	Ley 1753 de 2015	“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.	<p>Artículo 155. Del Fondo Adaptación. El Fondo Adaptación, creado mediante Decreto-ley 4819 de 2010, hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012.</p> <p>Los contratos para la construcción y reconstrucción necesarios para la superación de los efectos derivados de la ocurrencia de desastres naturales a cargo del Fondo Adaptación, y en general todos aquellos necesarios para la ejecución de estas actividades, se regirán por el derecho privado. Lo anterior, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. La excepción a la aplicación del Estatuto General de Contratación Pública para los contratos a que se refiere el presente inciso estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2018.</p> <p>El Fondo Adaptación podrá estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y en coordinación con los respectivos sectores, además de los que se deriven del fenómeno de la Niña 2010-2011, con el propósito de fortalecer las competencias del Sistema y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado.</p>
Gen+eral	Ley 1955 de 2019	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022	Artículo 46 Modifíquese el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015 el cual quedará así: Artículo 155 del Fondo Adaptación

CARÁCTER / PROCESO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TEMAS
		pacto por Colombia, pacto por la Equidad.	Los contratos que celebre el Fondo para ejecutar los recursos destinados al programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos se regirán por el derecho privado. Lo anterior, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 al 18 de la ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en los artículos 11 y 17 de la ley 1150 de 2007, a partir del 1 de enero del 2020 los procesos contractuales que adelante el Fondo Adaptación se regirán por lo previsto por la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007.
Código	Decreto 410 de 1971	Código de Comercio	Totalidad articulado aplicable
Decreto	Decreto 4580 de 2010	Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.	Totalidad articulado aplicable
Decreto	Decreto 4819 de 2010	Por el cual se crea el Fondo Adaptación.	Totalidad del articulado aplicable
Decreto	Decreto Nacional 2906 de 2011	Por el cual se reglamenta el artículo 5° del Decreto 4819 de 2010 y se dictan otras disposiciones.	Totalidad del articulado aplicable
Decreto	Decreto Nacional 2962 de 2011	Por el cual se reglamenta el artículo 7° del Decreto 4819 de 2010 y se dictan otras disposiciones.	Totalidad del articulado aplicable
Decreto	Decreto 4785 de 2011	Por el cual se modifica la estructura del Fondo Adaptación y se determinan las funciones de sus dependencias.	Totalidad del articulado aplicable
Decreto	Decreto 1068 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público	Totalidad del articulado aplicable
Decreto	Decreto 2387 de 2015	Por el cual se modifica y adiciona el Título I de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con el régimen de contratación del Fondo Adaptación.	Totalidad articulado aplicable

CARÁCTER / PROCESO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TEMAS
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Plan de Acción Integral para la Reducción del Riesgo de Inundaciones y Adaptación al Cambio Climático de la Mojana – Marzo 2016	Caracterización de la Región de la Mojana, Estructuración del Plan, Marco Conceptual y Plan de Acción.	Totalidad del índice aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Lineamiento 4-GOY-L-03. Versión 3.1 febrero de 2019	Manual de Contratación-Instructivo para el seguimiento y control de contratos.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución Nro. 836 de 2015 Resolución Nro. 0438 de 2019 Resolución Nro. 182 de 2020	Por el cual se adopta el manual de contratación del Fondo Adaptación	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Lineamiento 4-GOY-L-01. Versión 2.0 mayo de 2020	Lineamientos de supervisión e interventoría del Fondo Adaptación.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 0111 de 2020	Por la cual se deroga la resolución 0477 del 2 de septiembre de 2019 y se crean y reglamentan los diferentes comités en materia contractual del Fondo Adaptación.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 0167 de 2020	Por la cual se adopta un mecanismo de seguimiento diferencial y complementario a asuntos y/o proyectos con alertas especiales a cargo del Fondo Adaptación.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 0241 de 2020	Por la cual se actualiza y unifica el Manual de Funciones, Responsabilidades y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Fondo Adaptación.	Totalidad del articulado aplicable
UNGRD – FNGRD			
Política emergencia damnificados	Ley 1488 de 2011	Por medio de la cual se crea el empleo de emergencia para los damnificados y afectados en zonas declaradas en emergencia económica, social y ecológica o en	Totalidad articulado aplicable

CARÁCTER / PROCESO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TEMAS
		situación de desastre o calamidad pública.	
Política del Riesgo	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	Totalidad articulado aplicable
Decreto	Decreto 4147 de 2011	Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre y establece su objeto y estructura	Totalidad articulado aplicable
Decreto	Decreto 2672 de 2013	Por el cual se modifica parcialmente la estructura de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.	Totalidad articulado aplicable - Estructura orgánica
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 1808 de 2013	Manual de Estandarización de Ayudas Humanitarias de Colombia de la UNGRD	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 0908 de 2016	Por la cual se definen los procedimientos, criterios y responsabilidades para la asignación de subsidios de arriendo en el marco de situaciones de calamidad pública o desastre.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 533 de 2016	Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 706 de 2016	Por medio del cual se establece la información a reportar, los requisitos y los plazos de envío a la Contaduría General de la Nación	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 683 de 2017	Por medio del cual se establece el Manual de Contratación de Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y se fijan las directrices para el ejercicio y desempeño de la interventoría y supervisión del FNGRD.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 182 de 2017	Por la cual se incorpora, en los Procedimientos	Totalidad del articulado aplicable

CARÁCTER / PROCESO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TEMAS
Resoluciones internas		Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la preparación y publicación de los informes financieros y contables mensuales, que deban publicarse de conformidad con el numeral 36 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.	
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 484 de 2017	Por la cual se modifican el anexo de la Resolución 533 de 2015 en lo relacionado con las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y el artículo 42 de la Resolución 533 de 2015, y se dictan otras disposiciones.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 445 de 2018	Por la cual se actualiza el Sistema Integrado de Planeación y Gestión SIPLAG Derogó la Resolución 1568 de 2016.	Totalidad articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 425 de 2019	Por la cual se modifican las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.	Totalidad articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 441 de 2019	Por la cual se incorpora a la Resolución Nro. 706 de 2016 la Plantilla para el reporte uniforme de las notas a la Contaduría General de la Nación y la disponibilidad de Anexos de apoyo para su preparación.	Totalidad articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 532 de 2020	Por medio del cual se actualiza el Manual de Contratación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se fijan las directrices para el ejercicio y desempeño de	Totalidad del articulado aplicable

CARÁCTER / PROCESO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TEMAS
		la interventoría y supervisión del FNGRD.	
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 0634 de 2020	Por la cual se incorpora en la sección IV Subsección II de la Resolución 0532 del 10 de septiembre de 2020 un procedimiento de contratación. Guía de Supervisión e Interventoría – Grupo de Gestión Contractual de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. Versión 7 del 20-01-2021.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 193 de 2020	Por la cual se modifica el Artículo 2° de la Resolución Nro. 441 de 2019 y se adiciona un párrafo al artículo 16 de la Resolución 706 de 2016.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 033 de 2020	Por la cual se modifica el párrafo 1 del artículo 2° de la Resolución 484 de 2017, modificatoria del artículo 4° de la resolución 533 de 2015, en lo relacionado con el plazo de presentación del Estado de Flujos de Efectivo de las Entidades de Gobierno.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Gestión Contractual PR-1604-GCON-17	Contratación para la atención de las fases de respuesta y recuperación mediante ratificación 2020.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Resolución 296 de 2020	Por la cual se adopta el manual de contratación de la sub cuenta para la mitigación de emergencias - COVID – 19 del FNGRD.	Artículo 3 y 19 y los que lo modifiquen y sustituyen.
Manuales técnicos y Resoluciones internas	Guía de Supervisión e Interventoría	Instrumento que garantice la unificación, simplificación, capacitación, divulgación y aplicación de las obligaciones y responsabilidades a cargo de los supervisores e interventores, como garantes del debido control en la ejecución de contratos en la Unidad	Totalidad del articulado aplicable

CARÁCTER / PROCESO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TEMAS
		Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD- y/o el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD-.	
Financiero	Manual de procedimientos 2020 - Pagos	Cuentas por pagar negocios fiduciarios y procesamiento en fábrica de pagos.	Totalidad del articulado aplicable
Manuales técnicos y Circulares	Circular 013 del 17 de marzo del 2020 de la UNGRD	Recomendaciones para alcaldes, gobernadores y consejos Territoriales de Gestión del riesgo de Desastres entorno al aislamiento y preparación para la respuesta Estado de Calamidad Pública	Ítems 3.1

1.8 EXPLICACIÓN Y RAZONAMIENTO DE LOS MÉTODOS USADOS

En la AEF se utilizaron los siguientes métodos de auditoría:

Indagación. Los tres sujetos de control a los cuales se les adelantó la Actuación Especial de Fiscalización FNGRD, UNGRD y Fondo Adaptación, brindaron las correspondientes capacitaciones para el conocimiento del equipo auditor; en desarrollo de estas actividades se tuvo la oportunidad de formular preguntas y se obtuvo respuesta sobre la materia objeto de auditoría.

Como parte de la fase de Planeación de la AEF, se solicitó información correspondiente a:

- Relación, por cada vigencia, de la asignación y ejecución de recursos destinados para las Obras y Actividades de La Mojana.
- Manuales de contratación, interventoría y supervisión que soportan los procesos contractuales.
- Contratos, convenios y órdenes de prestación de servicios y bajo otra denominación, suscritos en el periodo objeto de evaluación 2019-2022.
- Relación de los contratos de Interventoría.
- Relación de los contratos que durante las vigencias del 2019 al 2022 se encontraban o se les haya abierto proceso de incumplimiento o que se haya declarado incumplimiento o caducidad.
- Asignación y ejecución de recursos destinados para apoyo a damnificados de La Mojana en la fase de Ayuda Humanitaria, acciones de respuesta y proyectos de protección a la región.

- Plan de Acción Integral para reducción del riesgo de inundación y adaptación al cambio climático en la región de La Mojana, por parte del Fondo Adaptación; estado actual del mismo y resultados del seguimiento.
- Informes de resultado de la evaluación, de la asignación y ejecución de recursos por parte del FNGRD.

En desarrollo de la fase de ejecución de la AEF, se requirió información sobre:

- Información técnica, administrativa, jurídica, presupuestal, financiera (recursos asignados, pagos, legalizaciones, saldos).
- Información contractual, sobre ejecución (adicionales, modificaciones, prórrogas, otrosí, suspensiones), supervisión, seguimiento, cumplimiento de obligaciones contractuales y de los requisitos de contratación aplicables, soportes documentales de cada uno de los contratos que hicieron parte de evaluación en desarrollo e la Actuación Especial de Fiscalización y que se relacionan en el presente informe.
- Cumplimiento de los procedimientos definidos para la asignación y pago de recursos, para apoyo a damnificados de la región de La Mojana en la fase de Ayuda Humanitaria.
- Cumplimiento, por parte del Fondo Adaptación, de lo establecido en el documento denominado “Plan de Acción Integral para reducción del riesgo de inundación y adaptación al cambio climático en la región de La Mojana”.

Inspección.

1. Se realizó la revisión de la información electrónica solicitada y aportada por los Sujetos de Control, así como la información contractual publicada por los sujetos de control en el portal de contratación SECOP II.

2. Se realizaron visitas técnicas a las obras seleccionadas, a efectos de verificar la ejecución, el avance, estado, cumplimiento del objeto, alcance contractual y condiciones de calidad conforme a lo pactado contractualmente, en los siguientes proyectos y contratos:

- Proyecto Viviendas Achí - Contrato 2017-C-0153 - 748 Viviendas.
- Proyecto Centro De Salud Guarandá - Contrato 2017-C-0139.
- Proyecto Sena Majagual - Convenio 2017-Cv-0018.
- Contrato 2016-C-0220: Reubicación de viviendas en el municipio de Sucre – Sucre.
- Contrato 2017-C-0179: Reubicación de 354 viviendas en el Municipio de Sucre - Departamento de Sucre.
- Contrato 2016-C-0188: Reubicación de viviendas en los municipios de

Caimito, San Benito Abad y San Marcos - Sucre - Región de la Mojana Zona 1.

- Contrato Nro. 2013-C-0116 C.E. Las Delicias Minas de Santa Cruz Sede ERM Simon Bolivar – (Barranco de Loba).
- Contrato Nro. 978-2014 CE Jorge Eliecer Gaitan Sede CE Jorge Eliecer Gaitan (Barranco de Loba).
- Contrato Nro. 978-2014 CE La Chapetona Sede CE La Chapetona (El Peñón – Bolívar).
- Contrato Nro. 980-2014 I.E. de Juana Sanchez Sede San Miguel (Hatillo de Loba - Bolívar).
- Contrato Nro. 980-2014 IET Agropecuaria de La Rinconada Sede LET Agropecuaria de la Rinconada – Bolívar. (Mompós – Bolívar).
- Contrato Nro. 980-2014 IE Agropecuaria de San Fernando Sede CE San Lázaro. (San Fernando Bolívar).
- Contrato Nro. 2013-C-0116: IE de Yati Sede Yati (Magangué).
- Contrato Nro. 2013-C-0116: IET Agropecuaria Santa Barbara Sede Piñalito (Magangué).
- Convenio Nro. 2016-CV-001: IE de Armenia Principal Sede Armenia (Pinillos).

1.9 CONCLUSIÓN

La Contraloría General de la República, sobre la base del trabajo realizado y de conformidad al resultado de la Actuación Especial de Fiscalización efectuada sobre la gestión del Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y el Fondo Adaptación, respecto de los recursos destinados para la región de La Mojana 2019-2022, establece, como se discrimina en el numeral 1.6 “Resumen Ejecutivo” del presente informe, que la gestión fiscal realizada se ha visto afectada porque los recursos asignados han tenido una ejecución real baja, se han presentado incumplimientos contractuales; de igual manera, algunas obras contratadas no se están desarrollando a cabalidad, y se presentan debilidades en la labor interventoría y/o de supervisión. Por su parte, el Plan de Acción Integral, cuyo propósito era superar los problemas que han afectado a la región, no se ha implementado de manera óptima, eficaz y eficiente, ni tampoco ha sido objeto de actualización con ocasión del cambio de condiciones hidráulicas y de la pérdida de vigencia del cronograma de intervenciones inicialmente propuesto; adicionalmente no se están gestionando los recursos para la realización de las obras.

Dada la significación de la materia señalada en el párrafo precedente, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y el Fondo Adaptación, no han cumplido en todos los aspectos

significativos los criterios aplicados en esta AEF, lo que nos lleva a concluir con una **opinión adversa.**

1.10 CONCEPTO

Para la CGR, la gestión adelantada con los recursos asignados debe observar los principios de la Administración Pública de eficacia, eficiencia y economía. Sobre el cumplimiento de estos principios se determinaron debilidades que han incidido para que los fines propuestos de solucionar los problemas estructurales que han aquejado a la Región de La Mojana, no hayan tenido solución definitiva.

1.11 PLAN DE MEJORAMIENTO

De conformidad con lo establecido en la Resolución 042 de 2020, como resultado de la actuación, las entidades deberán elaborar un Plan de Mejoramiento, el cual debe ser reportado en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI) dentro de los 20 días hábiles siguientes contados a partir del recibo del presente. Igualmente, se deben presentar los avances de dicho plan, al SIRECI, a través de su Oficina de Control Interno, dentro de los términos previstos en la norma.

1.12 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron once (11) hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) con connotación fiscal por \$556.607.002,36.

Bogotá D.C,

LUIS FERNANDO MEJÍA GÓMEZ

Contralor Delegado para el Sector Infraestructura

Aprobó: Carolina Sánchez Bravo – Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó: Gloria Berenice Rodríguez R.- Líder, Juan Carlos Carrero C. – Supervisor

Elaboró: Auditores y Líder



2. RESULTADOS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Como resultado de la evaluación realizada sobre la gestión de los recursos asignados a la región de La Mojana, se concluye que existen deficiencias en su ejecución que conllevan a debilidades detectadas por el Equipo Auditor, como se relaciona a continuación.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Establecer, revisar, analizar y evaluar la asignación y ejecución de recursos destinados para las Obras de La Mojana, por parte de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres UNGRD y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD para las vigencias 2019 y 2020 y, el Fondo Adaptación para las vigencias 2019 a 2022.

La UNGRD, en concordancia con lo establecido en la Ley 1523 de 2012, como ordenadora del gasto del FNGRD, para las vigencias 2019 y 2020, mencionadas en el objetivo, no tuvo una ejecución importante de recursos, ya que la asignación de éstos se concentró principalmente en las vigencias 2021 y 2022, los cuales fueron declarados por el Contralor General de impacto nacional y son objeto de evaluación por parte de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción.

En la siguiente tabla se muestra el total de recursos comprometidos y pagados en la Región de la Mojana.

Tabla Nro. 8 Relación de asignación y ejecución de recursos UNGRD-FNGRD

AÑO	VALOR COMPROMETIDO	VALOR PAGADO	VALOR POR PAGAR
*(...)2019	\$ 1.299.554.439,01	\$ 1.299.554.439,01	\$ -
2020	\$ 10.224.491.025,40	\$ 4.302.266.345,60	\$ 5.922.224.679,80
2021	\$ 238.615.421.243,05	\$ 108.409.927.428,12	\$ 138.544.397.418,93
2022	\$ 89.415.871.893,40	\$ 72.873.927.081,45	\$ 28.497.537.893,70
TOTAL GENERAL	\$ 339.555.338.600,86	\$ 186.885.675.294,18	\$ 172.964.159.992,43

Fuente: Respuesta a oficio 2023EE0009704 AEF-Mojana-2019-2022-01

El alcance de las pruebas se enfocó en determinar la asignación y ejecución de recursos, específicamente al Macroproyecto La Mojana.

Se determinó que al Fondo Adaptación le fueron asignados recursos para desarrollar el Macroproyecto La Mojana, por \$418.095 millones, asignación que fue modificada en sesiones del Consejo Directivo, hasta llegar a un nuevo valor

asignado, a 31/12/2022, de \$224.484.8 millones. Al respecto, se estableció una baja ejecución de recursos.

En el siguiente hallazgo se consigna lo pertinente.

Hallazgo Nro. 1. Recursos inversión Macroproyecto La Mojana – Administrativo.

Al Fondo Adaptación le fueron asignados recursos para desarrollar el Macroproyecto La Mojana que a 31/12/2022 ascendían a \$224.484.8 millones; de estos recursos se encuentran comprometidos y contratados \$187.636.9 millones, es decir un porcentaje de 83%. Sin embargo, la ejecución real es de \$98.854 millones, es decir un porcentaje de 52,68%.

Crterios y fuentes de criterio

Decreto 4580 de 2010, Artículo 1°. Declárase el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de expedición del presente decreto, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos, las medidas que se requieran en desarrollo del presente estado de emergencia económica, social y ecológica y dispondrá las operaciones presupuestales necesarias.

1 .6. Que esta situación de calamidad pública puede en el futuro extender sus efectos a magnitudes cada vez mayores, de manera que se hace necesario adoptar medidas y construir obras para impedir definitivamente la prolongación de esta situación, y proteger en lo sucesivo a la población de amenazas económicas, sociales y ambientales como las que se están padeciendo.

CONPES 40884 del 16/05/2022, La Mojana: territorio resiliente, sostenible, productivo y competitivo.

CONDICIÓN

El proyecto Intervención Integral para la Reducción del Riesgo de Inundaciones en la Región de La Mojana, *tiene como objetivo desarrollar acciones que conduzcan a una mejor adaptación de sus habitantes a las condiciones ambientales e hidrometeorológicas, así como a las características sociales y económicas de la región.*

Al Fondo Adaptación le fueron asignados recursos para desarrollar el Macroproyecto la Mojana, por \$418.095 millones, asignación que fue modificada en sesiones del Consejo Directivo, hasta llegar a un nuevo valor asignado a

31/12/2022, de \$224.484.8 millones; de estos recursos se encuentran comprometidos y contratados \$187.636.9 millones, es decir un porcentaje de 83%. Sin embargo, la ejecución real es de \$98.854 millones, es decir un porcentaje de 52,68%.

-

Tabla 9. Recursos Macroproyecto La Mojana

	PREVISORA - FADAP MINHACIENDA	DISPONIBLE (1)	CDR EXPEDIDOS (2)	CONTRATADO (3)	SALDO DISPONIBLE (1-2)	SALDO CDR X CONTRATAR (2-3)
A 31/12/2022	LA MOJANA	224.484.800.573,79	190.101.746.913,42	187.636.901.501,42	34.383.053.660,37	2.464.845.412,00
A 31/12/2021	LA MOJANA	216.012.800.573,79	186.561.896.219,45	183.154.868.102,45	29.450.904.354,34	3.407.028.117,00
A 31/12/2020	LA MOJANA	220.390.800.573,79	182.431.952.412,45	181.562.951.347,45	37.958.848.161,34	869.001.065,00
A 31/12/2019	LA MOJANA	220.390.800.573,79	188.341.703.743,25	95.338.914.882,40	32.049.096.830,54	93.002.788.860,85

Fuente: Información recibida del FA

Lo anterior se refleja en contratos como el FA-IC-I-F-140-2020 por \$77.693,6 millones con el objeto de ... *culminar los diseños de detalle con los insumos entregados por "el Fondo" y construir las estructuras de protección contra inundaciones de los cascos urbanos de los municipios de San Marcos (Sucre) y Magangué (Bolívar)" de conformidad con los términos y condiciones contractuales TCC y los documentos que los conforman, de la invitación cerrada N.º FA-IC-I-S-018-2019, los cuales, junto con la propuesta del contratista, forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última..* se ha suspendido en varias oportunidades y a la fecha presenta un avance del 4%. Sin que se hayan realizado gestiones efectivas que conlleven a los contratistas a cumplir con sus obligaciones.

De igual manera ocurre con el contrato de Interventoría FA-CD-I-F-146-2020 por \$9.368 millones, contrato que ha tenido más de cuatro adiciones y que muestra un avance similar.

Esto generado por deficiente compromiso en la aplicación de las políticas públicas nacionales que conduzcan a la disminución del riesgo de desastres propiciado por las inundaciones en la región y que ayuden a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El desplazamiento de cronogramas impide el cumplimiento de los objetivos del Macroproyecto de construir un territorio más adaptado y sostenible a las condiciones climáticas de la región, con beneficios socioeconómicos y ambientales en los habitantes de esta.

Respuesta entidad

El FA en su respuesta envía la trazabilidad de las comunicaciones entre el supervisor del contrato FA-IC-I-F-140-2020 suscrito el 26 de agosto de 2022.

Al respecto, se comunica que en virtud de lo establecido en el otrosí No. 6 del contrato FA-IC-I-F-140-2020 suscrito el 26 de agosto de 2022, se creó la Etapa de Identificación y Priorización de Intervenciones, con el objeto de determinar frentes de obra independientes y funcionales para la mitigación de riesgo por inundaciones, de tal manera que puedan ser construidos con los recursos disponibles mientras se adelanta la apropiación de nuevos recursos.

A continuación, se mencionan los hitos y actividades ejecutadas concernientes a la Etapa 1 de Diseño Hitos del Cierre de la Etapa 1 de Diseño A continuación, se refieren los hechos en las fechas en que la supervisión tuvo conocimiento de estos: 26 de agosto de 2022: Vencimiento del plazo contractual de la Etapa 1 de Diseño. Se reactivó la ejecución de la Etapa 1 de Diseño de los contratos FA-IC-I-F- 140-2020 y FA-CD-I-F-146- 2020 y se suscribieron el otrosí nro. 6 y otrosí nro.5 respectivamente (Anexos 1 y 2), que incorporan la Etapa de Identificación y Priorización de Intervenciones del proyecto, estableciendo su inicio efectivo para el día calendario siguiente a la finalización de la Etapa 1 de Diseño, es decir, el 27 de agosto de 2022, determinando adicionalmente los requisitos formales de inicio de dicha etapa; esto último infiere en la necesidad irrestricta de la expedición por parte de INTEGRAL SA del documento de aprobación de diseños Versión 0.

El 8 de septiembre de 2022: La interventoría entrega al Fondo la aprobación condicionada de la versión 0 de la Etapa 1 de Diseño (INT-UTSM-1122-2022 y radicado interno R2022-020812 - Anexo 3). Con el radicado R-2022-020813 de la misma fecha (Anexo 4), hace entrega del informe de la versión 0. En el documento entregado, no se evidencia qué productos se encuentran aprobados. 13 de septiembre de 2022: El Supervisor solicita aclarar la aprobación condicionada, y solicita a la interventoría (radicado E-2022-025537 - Anexo 5): "(...) o Presentar el informe que dé cuenta de la aprobación de los diseños en versión 0, sin ningún condicionamiento y/u observaciones referentes a documentos pendientes de entrega y/o aprobación. En este sentido, no bastará con un alcance a los informes ya recibidos en este tenor, sino que será indispensable generar un informe nuevo que dé cuenta de la aprobación requerida. o Informar acerca del estado real, en el que se encuentra el contrato FA-IC-I-F140- 2020, de acuerdo con el plazo general del mismo y el de sus etapas, toda vez que la ejecución del mismo reinició a partir del 26 de agosto de 2022, siendo este el último día de la Etapa 1 de Diseño.

Entregar un anexo con cada uno de los productos prediales entregados y aprobados establecidos en el contrato FA-IC-I-F-140-2020 objeto de su interventoría y de los contenidos en el Anexo Técnico Apéndice C - Gestión Predial y Socio Predial, el cual es parte integral de los contratos FA-IC-I-F-140-2020 y FA-CD-I-F-146-2020, toda vez que hacen parte de los productos a entregar de la Etapa 1 de Diseños. o Presentar el cronograma de entrega del expediente físico de todos los productos de la Etapa 1 de diseño acorde con las normas generales del Archivo Nacional. o Presentar, de ser conducente, el informe en el que se documenten las circunstancias de hecho que demuestren un presunto incumplimiento en el que podría estar incurso la Unión Temporal San Marcos 2020, enunciando las cláusulas o normas posiblemente inobservadas, así como las consecuencias y perjuicios generados hasta la fecha, teniendo en cuenta que han transcurrido más de quince (15) días desde el reinicio del contrato y no se han cumplido los

requisitos para dar inicio real y efectivo a la Etapa de Priorización e Identificación de Intervenciones, incorporada a través del otrosí nro. 6.”(...)

(...)La trazabilidad relacionada frente a la aprobación de la versión 0 realizada el 26 de septiembre de 2022 por parte del interventor, así como de las entregas efectivas de los productos de la Versión 0 por parte del contratista y de los productos de la Etapa 1 de Diseño (que como se observó se dio de manera incompleta), evidencia la inconsistencia presentada entre las fechas del acta de cierre de la Etapa 1 de Diseño (fecha 04 de septiembre de 2022) y del acta inicio de la Etapa de Identificación y Priorización de Intervenciones (fecha 05 de septiembre de 2022), lo cual no fue de recibo por la entidad, dado que como se indica en la Nota 1 de la Cláusula tercera, una Etapa debe estar debidamente cerrada para dar inicio a otra subsiguiente. A continuación, se realiza la trazabilidad de la entrega de los productos de la Etapa 1 de Diseño, en atención a las observaciones de la supervisión a través del oficio E-2022- 026536 del 03 de noviembre de 2022.

29 de diciembre de 2022: A través del oficio E-2022-027415 del 29 de diciembre de 2022, la supervisión solicitó a la interventoría “(...) Concepto respecto al cierre de la Etapa 1 de Diseño, indicando la fecha de cierre, teniendo en cuenta la entrega formal y real de los productos de la etapa” (...)

31 de enero de 2023: La Supervisión con oficio E-2023-000851 realiza a la interventoría Primer Apremio a la Solicitud de definición y recomendaciones del estado actual de los contratos FA-IC-I-F-140-2020 y FA-CD-I-F-146-2020 enviada con Radicado E-2022-027415 el 29 de diciembre de 2022, respecto al cierre de la Etapa 1 de Diseño, indicando la fecha de cierre, teniendo en cuenta la entrega formal y real de los productos de la etapa y la Revisión del cumplimiento de los requisitos para el inicio formal de la Etapa de Identificación y Priorización de Intervenciones de conformidad con lo establecido en cada contrato.

1 de febrero de 2023: La Supervisión con oficio E-2023-000888 solicita a la interventoría el Informe final de Etapa de identificación y priorización de intervenciones, teniendo en cuenta los compromisos establecidos en las mesas de priorización frente a la entrega del informe final de intervenciones de conformidad con el Otrosí No 06 del contrato de obras, en el cual el contratista se comprometió a la entrega del mismo cumpliendo con todos los requisitos y alineado a lo trabajado en las diferentes mesas para el pasado 19 de enero de 2023 y su correspondiente revisión, observaciones y aprobación por parte de la interventoría el pasado 26 de enero de 2023, ahora bien, con base en las observaciones socializadas en la mesa realizada entre la interventoría y el equipo de supervisión el pasado 25 de enero de los corrientes, en el cual se evidenció la necesidad de ajustar el producto presentado por el contratista y el requerimiento que se realizó a este último por parte de la interventoría mediante comunicación R-2023-005056 del 26 de enero de 2023, la interventoría entrega las sábanas y las tiras topográficas de San Marcos (Sucre) y Magangué (Bolívar), a través del oficio R-2022-024117...

Finalmente, el pasado 4 de abril de 2023, la interventoría entregó el informe de aprobación del Informe final de Etapa de identificación y priorización de intervenciones presentado por el contratista el 30 de marzo de 2023...

Desplazamiento del Plazo Contractual Teniendo en cuenta los plazos contractuales establecidos en el otrosí nro. 5 del contrato FA- CD-I-F-146-2020 que se presentan en la tabla a continuación, hay un desplazamiento en los plazos contractuales para las Etapas de Identificación y Priorización de Intervenciones y 2 de Obra, sin haber cerrado la Etapa 1 de Diseño en debida forma y sin una recomendación clara por parte de la interventoría sobre cómo proceder:

CONTRATO FA-CD-I-F-146-2020							
PLAZO TOTAL: 44 MESES 19 DIAS							
ETAPA 1 DE DISEÑO			ETAPA PRIORIZACIÓN	ETAPA 2 DE OBRA		RECIBO A	
19 meses 4 días			15 días	17 meses		SATISFACCIÓN DE LAS	
12 meses 2 días				4 meses	13 meses	OBRAS Y DEL CONTRATO	
			ETAPA DE IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE INTERVENCIONES	Preconstrucción	Construcción	8 meses	
Suspensión No. 5 y Ampliación No 1 01 junio 22 a 06 julio 22	07 julio 22 a 04 agosto 22	Suspensión No. 6 y Ampliación No. 1 05 agosto 22 a 25 agosto 22	26-ago-22	27 agosto 22 a 10 septiembre 22	11 septiembre 22 a 10 enero 23	11 enero 23 a 10 febrero 24	11 febrero 24 a 10 octubre 24
Duración real de la Etapa 1 de Diseño				03/10/2022: Entrega del acta de cierre de la Etapa 1 de Diseño (Interventoría)	31/12/2022: A la espera de la revisión y corrección del presupuesto (predial)		

De igual manera en la respuesta la Entidad envía la trazabilidad de los procesos jurídicos adelantados en contra de la firma interventora, de los cuales mediante RESOLUCIÓN No. 087 DE 2023 LA LÍDER DEL EQUIPO DE TRABAJO DE LIQUIDACIONES E INCUMPLIMIENTOS DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL FONDO ADAPTACIÓN “Por la cual se adopta una decisión en el proceso administrativo sancionatorio de naturaleza contractual respecto del presunto incumplimiento de las obligaciones pactadas en el Contrato No FA-CD-I-F-146- 2020”.

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR el incumplimiento del Contrato No. FA-CD-I-F-146-2020, cuyo objeto es: “Realizar la interventoría integral del contrato que resulte del proceso de selección, cuyo objeto consiste en culminar los diseños de detalle con los insumos entregados por el Fondo Adaptación y construir las estructuras de protección contra inundaciones de los cascos urbanos de los municipios de San marcos (Sucre) y Magangué

(Bolívar)” suscrito entre el Fondo Adaptación y la firma INTEGRAL S.A., con NIT. 8909030551 representado legalmente por xxxx identificado con cédula de ciudadanía No 8.391.xxx, o quien haga sus veces, conforme con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo. ARTÍCULO SEGUNDO: De acuerdo con lo anterior, imponer a título de cláusula penal como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento del Contrato FA- CD-I-F-146- 2020, la suma de TRESCIENTOS DOCE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL CIENTO PESOS M/CTE. (\$312.847.100) por las razones expuestas en el presente acto administrativo. (...)”

En el marco de la Audiencia de presunto incumplimiento, de fecha 12 de abril de 2023, el E.T. de Liquidaciones e incumplimientos, aplazó esta audiencia por 30 días hábiles (hasta el 26 de mayo de 2023), dado que el contrato FA-CD-I-F-146-2020 se encuentra suspendido por solicitud del contratista, la audiencia se encuentra suspendida a la fecha. De igual manera, la interventoría radicó ante el Fondo Adaptación, un proceso de presunto incumplimiento al Contratista de obra.

Hace alusión en su respuesta a la existencia de dos hallazgos referentes a los contratos mencionados en el presente hallazgo, de los cuales ya se surtieron las acciones de mejoramiento sin que hayan sido efectivas.

Análisis de respuesta

Realizado el análisis de la respuesta se concluye que el FA si bien enuncia la deficiencia de recursos asignados del presupuesto nacional para ser distribuidos en los diferentes subsectores, proyectos y productos, también es evidente que, de los recursos asignados, no se ha concluido con el objeto de los contratos, encontrando que, como se menciona en lo observado, el avance en las etapas del contrato no se ha cumplido de conformidad con los cronogramas inicialmente pactados.

Por esta razón a la fecha se observa un desplazamiento del cronograma por un periodo superior a dos años, sin que en la región hayan iniciado la construcción de las estructuras de protección contra inundaciones de los cascos urbanos de los Municipios de San Marcos (Sucre) y Magangué (Bolívar).

Detalla en la trazabilidad los desplazamientos de cronogramas, el proceso adelantado por incumplimiento del contrato de interventoría, del cual también se desprende el incumplimiento del contratista de obra, sin que la Entidad haya culminado con acciones efectivas que permitan la ejecución de estos.

Por lo anterior la observación se valida como hallazgo en los mismos términos en que se comunicó al Fondo Adaptación.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Revisar y establecer si los procesos contractuales suscritos por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres UNGRD, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD para las vigencias 2019-2020 y el Fondo Adaptación, vigencias 2019-2022, para el proyecto de La Mojana, desde su fase de estructuración, precontractual y contractual o postcontractual, se ajustaron al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades correspondientes, teniendo en cuenta la observancia de los fines de la contratación estatal.

Fondo Adaptación

Con relación a los contratos evaluados de la muestra seleccionada del Fondo Adaptación, se encontró:

Para el caso específico del contrato 092 de 2017, correspondiente a los diseños y construcción del Centro de Salud del municipio de Guaranda, deficiencias constructivas en las obras ejecutadas, que han generado posventas en el centro asistencial, las cuales no han sido atendidas por el contratista de obra, por lo cual ha generado un daño patrimonial al Estado por \$556.607.002. Aspecto sobre el cual se formuló el hallazgo 11.

Se evidenció así mismo, debilidades en el seguimiento y control de la obra por parte de la interventoría del proyecto y del Fondo Adaptación, toda vez que las deficiencias constructivas venían dándose desde antes del recibo de la obra, y una vez recibida, el manejo de las posventas se ha limitado a conminar al contratista, mediante comunicados escritos, que a la postre han resultado inocuos, toda vez que el contratista ha hecho caso omiso de los mismos. De igual forma, no se han hecho efectivas, por parte de la entidad contratante, las pólizas del contrato, dando cuenta de una gestión deficiente para salvaguardar los recursos públicos por parte del Fondo Adaptación.

Con relación con los contratos suscritos por el Fondo Adaptación en el marco del Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas para atención de hogares damnificados por el Fenómeno de la Niña, se determinó el Hallazgo 9 relacionado con deficiencias en la fase de estructuración del proyecto para el Contrato 179 de 2017, donde no se definió adecuadamente la modalidad de intervención apropiada para algunos de los beneficiarios, además, durante la ejecución del contrato no se cumplió con lo establecido en su alcance, en cuanto a la reubicación de la mayoría de viviendas en zona rural, construyendo todas las viviendas en zona urbana del Municipio de Sucre, provocando el abandono de

algunas familias que no usaron sus viviendas y estas fueron desmanteladas y/o vandalizadas.

Asimismo, se estableció el Hallazgo 10, referente a deficiencias en la gestión contractual desplegada por el contratista, la interventoría y el Fondo Adaptación, respecto a la falta de diligencia para adelantar oportuna y eficientemente los trámites requeridos para suscribir dos prórrogas al Contrato 188 de 2016; situación que generó varias suspensiones con una duración total de 14 meses, ocasionando demoras en la entrega de las viviendas a los damnificados que no han obtenido los beneficios del proyecto.

Para los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019, celebrados por el Fondo Adaptación, se determinó que no se publicaron algunos documentos como: las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes de supervisión.

En la documentación correspondiente a los referidos contratos se determinó que las actas de entrega por parte del Fondo Adaptación y recibo a satisfacción por el beneficiario (E.S.E. Hospital Santa Catalina de Sena), no fueron suscritas por el representante de la Secretaría de Salud Departamental; por otra parte, no se allegaron soportes o registros de prestación servicio de mantenimiento preventivo.

En los contratos de dotación hospitalaria que hicieron parte de la muestra de la presente Actuación de Fiscalización, no se evidencia que el contratista haya realizado las visitas técnicas al lugar de instalación del equipamiento hospitalario solicitado. Tampoco se evidencia el cumplimiento cabal por parte del contratista, de la obligación de realizar jornadas de capacitación., que debían realizarse mínimo dos (2) sesiones dirigidas al personal técnico y asistencial encargados de su operación.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD

Respecto al Contrato de obra 9677-PPAL001-610-2021 suscrito por la UNGRD, a través del FNGRD, se estableció el Hallazgo 8, referente a una gestión inoportuna e ineficaz de las partes para formalizar las modificaciones requeridas con el fin de mantener el contrato vigente ante las situaciones climatológicas adversas que afectaron la normal ejecución de las obras, finalizándose el plazo de ejecución sin que se cumpliera con el alcance previsto en el contrato y la inversión total de los recursos destinados para la ejecución del proyecto.

De otra parte, como resultado del análisis a las órdenes de proveeduría seleccionadas se determinó que la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres UNGRD, a través del FNGRD, dio cumplimiento de los requisitos de

contratación aplicables de las obligaciones pactadas, procedimiento de ratificación. No obstante, presenta debilidades en cuanto a la legalización del recibo de las ayudas humanitarias, como se describe en el siguiente hallazgo:

Hallazgo Nro. 2. Legalización Ayudas Humanitarias Orden de Proveduría 165, Contratos 9677-PPAL 001-240-2019, Ordenes de Proveduría 132 y 133 de 9677- PPAL 001-234-2019, Ordenes de Proveduría 122 y 123 de PPAL 001-279-2019, Orden de Proveduría 081 de 9677-PPAL-001-794-2019. Administrativo.

La UNGRD no exige a las entidades territoriales las planillas de entrega de las ayudas humanitarias firmadas por los beneficiarios finales, en las cuales se evidencie y verifique su recibo a satisfacción. No se evidencia la Legalización o envío de dichas planillas ante la UNGRD.

Criterios y Fuentes de Criterios

DECRETO 4147 DE 2011.

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

ARTÍCULO 4o. FUNCIONES. Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes:

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

- **Manual de estandarización de ayudas humanitarias de Colombia de la UNGRD adoptado mediante Resolución 1808 de 2013.**

Numeral 4 Ayuda alimentaria:

En la lista de Chequeo Numeral 9:

- *Legalización ante la UNGRD la distribución de los mercados enviando las planillas diligenciadas.*

Numeral 6 Ayuda no alimentaria:

Del Proceso de Atención de Emergencia en el Flujograma de Respuesta:

- *Proceso de Distribución: Planillas de entrega a los beneficiarios con sus respectivas firmas, datos y fechas.*
- *Confirmación de entrega: a la UNGRD y a la Fiduprevisora. CDGRD (Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres CMGRD (Consejo Municipal de Gestión de Riesgos de desastres).*

Condición:

Las ayudas Humanitarias correspondientes a los Contratos 9677-PPAL 001- 240-2019, 9677-PPAL 001-134-2019, 9677-PPAL 001-279-2019 y 9677-PPAL 001-794-2019, según información aportada por la UNGRD/FNGRD fueron entregadas a los respectivos entes territoriales en las siguientes fechas: el 27 de noviembre de 2018 para el Contrato 240; el 02 de noviembre de 2018 para el Contrato 234; el 31 de octubre de 2018 para el Contrato 279; Contrato PPAL001-794-2019 el 22 de junio de 2019.

Sin embargo, en cuanto a la legalización ante la UNGRD, no se suministró a la CGR copia de planillas de entrega de AHE diligenciadas (PE-AHE), conforme a lo establecido en el Manual de estandarización de ayudas humanitarias de Colombia adoptado mediante la Resolución 1808 de 2013 de la UNGRD.

Tampoco, se evidenció que la UNGRD, en cumplimiento de sus funciones establecidas en el Decreto 4147 de 2011, parágrafo único del artículo 4; hubiese realizado los respectivos requerimientos para que se dé cumplimiento a lo establecido en el manual antes citado.

Adicionalmente, se identifica que si bien existe un instrumento que exige a los entes territoriales el reporte de las planillas de la distribución de las ayudas humanitarias, la CGR observa que no establecen plazo para la entrega de la información o legalización a la UNGRD por parte de las Entidades Territoriales ni mecanismos de verificación de la información por parte de la UNGRD.

La situación detectada se genera, por la falta de exigencia de la UNGRD para que se dé cumplimiento a sus propias directrices, a los órganos receptores de las ayudas humanitarias, debilidades en la aplicación de lo establecido en el Manual de Estandarización AHE de Colombia de la UNGRD el cual fue adoptado, mediante Resolución 1808 de 2013 y a lo establecido en el Decreto 4147 de 2011, parágrafo único del artículo 4, en lo que respecta al seguimiento que debe hacer la UNGRD.

Lo identificado genera incertidumbre si las ayudas humanitarias fueron entregadas o distribuidas a los beneficiarios finales, y por ende si se cumplió total y efectivamente con el objetivo o finalidad.

Respuesta de la Entidad:

Respecto a lo observado es menester aclarar que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo de desastres que incorpora los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, es ejercido de manera

articulada por las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), atendiendo las funciones y competencias legales atribuidas.

Es así como la Ley en comento señala en el artículo 12 que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

En ese orden, la Ley en los artículos 13 y 14 señalan las competencias que les asisten a los gobernadores y alcaldes como instancias de dirección del SNGRD en sus respectivos territorios.

“ARTÍCULO 13. LOS GOBERNADORES EN EL SISTEMA NACIONAL. Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial. PARÁGRAFO 1o. Los Gobernadores como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad. PARÁGRAFO 2o. Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento”.

“ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción. PARÁGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública”.

Por su parte la UNGRD, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la referida Ley, integra el SNGRD como instancia de dirección, siendo agente del Presidente de la República en todos los asuntos relacionados con la materia.

En ese sentido, le corresponde dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.

De conformidad con lo previsto en el artículo 19 del Decreto Ley 4147 de 2011, le corresponde a la UNGRD a través de la Subdirección para el Manejo de Desastres, entre otras cosas:

“11. Apoyar a las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD en la gestión de recursos para la financiación de proyectos de manejo de desastres”.

Ahora bien, en el marco de las declaratorias de calamidad pública y/o desastre, que realizan los gobernadores y alcaldes en razón a sus funciones constitucionales y legales, conforme a lo dispuesto en los artículos 5 y siguientes de la Ley 1523 de 2012, se deben observar los principios que orientan la gestión del riesgo, entre los cuales destacamos los siguientes:

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

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

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

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

Con fundamento en lo anterior, en el marco de una declaratoria de calamidad pública y/o desastre, le corresponde a la entidad territorial por conducto de sus respectivos consejos departamentales y/o municipales de gestión del riesgo de desastres, las funciones de asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente, lo cual incluye asesorar la ejecución de la respuesta a situaciones de desastre con el propósito de optimizar la atención a la población, los bienes, ecosistemas e infraestructura y la restitución de los servicios esenciales.

Así las cosas, son las entidades territoriales, a través de sus instancias de orientación y coordinación, las que conocen las necesidades de su población en el marco de la calamidad pública y/o desastre, y son los encargados de realizar el censo y diligenciar la información en el RUD, además son las que tienen la obligación legal de conocer cuál es su capacidad de respuesta a la emergencia. En virtud de lo anterior, son los responsables de determinar si requieren o no apoyo del Gobierno Nacional para el suministro de las ayudas humanitarias de emergencia (AHE) alimentaria y no alimentaria, en aplicación del principio de subsidiaridad positiva.

Una vez se recibe la solicitud de apoyo por parte de la entidad territorial, la UNGRD en virtud del principio de concurrencia y subsidiaridad positiva y en el ejercicio de sus funciones realiza la activación de la AHE para su inmediato suministro el cual se canaliza a través de los correspondientes comités municipales y departamentales para la gestión del riesgo, quienes tienen la función legal de efectuar las entregas a los damnificados.

Ahora bien, en concordancia con las competencias legales atribuidas a las autoridades públicas e instancias que participan en la gestión del riesgo, el Manual de contratación del FNGRD y los procedimientos internos establecidos en la UNGRD para este fin, establecen que el proceso de entrega al beneficiario final es de exclusiva responsabilidad de la entidad territorial que solicita el apoyo subsidiario de la Nación, de conformidad con la priorización que realice y en atención a su función como conductor del sistema en su nivel territorial.

De acuerdo con lo señalado en la observación, el equipo auditor hace referencia a que en la situación observada se presentó un presunto desconocimiento de lo señalado en la Circular 013 del 17 de marzo de 2020 emitido por la UNGRD, dirigida a las entidades que hacen parte del SNGRD y que tiene como asunto “Preparación y alistamiento ante la Primera Temporada de Lluvias de 2020”, donde se indica en el numeral 10 de la lista de chequeo recomendada para solicitud de apoyo –UNGRD, como actividad la: “Entrega – AHE, a la comunidad” y como acción: “Diligenciar y enviar a la UNGRD copia de Planillas de Entrega de AHE (PA-AHE) y copia del Acta de los Veedores comunitarios –AVC”.

Al respecto, es menester aclarar que las situaciones observadas por el equipo auditor, corresponden a una asistencia humanitaria de emergencia alimentaria, suministrada y legalizada en la vigencia 2019, siendo ratificados los contratos de adquisición mediante las ordenes de proveeduría No. 165, contratos 9677-PPAL 001-240-2019, ordenes de proveeduría 132 y 133 de 9677- PPAL 001-234-2019, ordenes de proveeduría 122 y 123 de 9677-PPAL 001- 279-2019, orden de proveeduría 081 de 9677-PPAL-001-794-2019.

Por lo tanto no se comparte lo observado por el equipo auditor cuando afirma que “en cuanto a la legalización ante la UNGRD, no se suministró a la CGR copia de planillas de entrega de AHE (PE-AHE) y copia del Acta de Veedores comunitarios-AVC, conforme a lo establecido en la Circular 013 del 17 de marzo del 2020 de la UNGRD y el Manual de estandarización de ayudas humanitarias de Colombia”, si se tiene en cuenta que dicha Circular (de la cual se alude su desconocimiento) fue emitida con posterioridad a la fecha en la cual fueron suministradas y legalizadas las ayudas humanitarias de emergencia que son materia de la observación.

En ese orden, para la fecha en la cual se efectuó la entrega y legalización de la AHE ratificada en las ordenes de proveeduría y contratos aludidos, las actas que se debían surtir ante la UNGRD, correspondían a las tramitadas ante los respectivos concejos municipales y departamentales de gestión del riesgo, suscritas por el funcionario o servidor público designado por la entidad territorial representado por el gobernador o alcalde, según corresponda o el representante del comité departamental o municipal de gestión del riesgo, siendo un asunto de competencia exclusiva de la entidad territorial la entrega de la AHE a los damnificados, atendiendo el censo departamental o municipal.

Por lo anterior, solicitamos de manera respetuosa considerar las anteriores aclaraciones y desestimar la observación formulada.

Análisis Respuesta de la Entidad

De conformidad con la respuesta dada a lo observado, se retira de lo observado lo correspondiente al presunto incumplimiento de la *Circular 013 del 17 de marzo del 2020 de la UNGRD*, por no estar vigente al momento de la ejecución de las ordenes de proveeduría evaluadas.

Los demás contenidos se mantienen tal como fue comunicado en su momento a la UNGRD, por lo cual se valida el hallazgo.

Hallazgo Nro. 3. Publicación en el Portal del SECOP Contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En la revisión del proceso contractual publicado en SECOP por parte del Fondo Adaptación para los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019 se identificó que no se publicaron las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes de supervisión, incumpliendo de esta manera con lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014.

Criterios y Fuentes de Criterio

El artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, dispone:

Artículo 3. De la contratación pública electrónica. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional. (...).

Por su parte Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia) establece en su:

ARTÍCULO 11. INFORMACIÓN MÍNIMA OBLIGATORIA RESPECTO A SERVICIOS, PROCEDIMIENTOS Y FUNCIONAMIENTO DEL SUJETO OBLIGADO. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva: “(...) g. Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;”.

Acerca de los documentos del proceso que deben ser publicados, el Decreto 1082 de 2015 establece en su artículo

2.2.1.1.1.3.1. Definiciones.

“(...) Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación.

*Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único, dispone en su: **Artículo 34. Deberes.** Son deberes de todo servidor público: (Ver Sentencia 2017-00876 de 2020 Consejo de Estado)*

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

Condición

El 5 de julio de 2019, el Fondo Adaptación inicia a través de SECOP 1 el Proceso contractual FA-IC-IS-003-2019, cuyo objeto es: adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dotación de equipamiento hospitalario y las IPS beneficiarias son: Hospital Local Santa Catalina de Sena de Sucre E.S.E. en el departamento de Sucre, la Empresa Social del Estado Hospital Local Santa Bárbara de Pinto en el

Departamento del Magdalena y Hospital San Francisco de Villa de Leyva en el Departamento de Boyacá. En desarrollo de dicho proceso, el Fondo Adaptación suscribió los siguientes contratos:

Tabla 10. Contratos para dotación de equipamiento hospitalario – Departamento de Sucre.

CONTRATO/ FECHA	CONTRATISTA	OBJETO
FA-IC-I-S-281-2019 / 21 de octubre de 2019	ET SERVICES S.A.S NIT 900346138-8	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO GRUPO 2: EQUIPOS MÉDICOS DE DIAGNÓSTICO PREVENCIÓN, GRUPO 5: EQUIPOS DE IMÁGENES DIAGNÓSTICAS Y COMPLEMENTO
FA-IC-I-S-282-2019 / 21 de octubre de 2019	ESTRATEGIAS Y SUMINISTROS EYS S.A.S. NIT 900949900-2	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO GRUPO 6: EQUIPOS PARA ESTERILIZACIÓN, GRUPO 8: MOBILIARIO HOSPITALARIO Y GRUPO 9: MOBILIARIO DE OFICINA
FA-IC-I-S-283-2019 / 21 de octubre de 2019	DM MEDICAL HEALTH CARE SAS NIT. 900.675.633 3	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO GRUPO 1: EQUIPO INSTRUMENTAL ODONTOLÓGICO, GRUPO 3: EQUIPO MÉDICO DE TRATAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA VIDA, GRUPO 4: EQUIPO PARA ANÁLISIS DE LABORATORIO Y GRUPO 7: INSTRUMENTAL

Fuente: Elaboración propia Equipo auditor.

No se evidenció publicado en el portal del SECOP, los documentos correspondientes a la etapa de ejecución de los contratos, que den cuenta o prueben la ejecución de los contratos, dado que no se publicaron las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes de supervisión. Incumpliendo de esta manera con lo dispuesto en la Ley de transparencia (Ley 1712 de 2014).

La falta de publicación de documentos en el SECOP se originó en deficiencias de los mecanismos control, correspondiente a la publicación y verificación de los documentos de etapa de ejecución de los contratos.

Esto vulnera el deber funcional del responsable, a que se refiere el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, que señala que es deber de todo servidor público cumplir y hacer cumplir los deberes contenidos en las leyes y los decretos (...) las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, (...).

Además, el hecho de no publicar todos los elementos contractuales en el SECOP, trae como consecuencia que la ciudadanía desconozca información relevante acerca de los contratos ejecutados por el Fondo Adaptación y puedan ejercer su control social, esta situación vulnera el deber funcional de los responsables a que se refiere los numerales 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2000.

En consecuencia, de lo expuesto, se tiene un hallazgo administrativo con posible alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad

“Se aclara al ente de control, que en la fecha de apertura del proceso que dio origen a los contratos del hallazgo, el Fondo Adaptación se regía bajo el régimen especial de contratación. Así las cosas y conforme lo establecido en el documento G-EEREC-01 Guía para las Entidades Estatales con régimen especial de contratación de Colombia Compra Eficiente y los lineamientos de supervisión e interventoría del Fondo Adaptación, y según lo establecido en el Decreto 1082 de 2019, SUBSECCIÓN 7, ARTÍCULO 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. “La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP”. En ese orden de ideas, se aclara que los documentos requeridos por el decreto 1082 de 2019, los cuales son: Actos administrativos del Proceso de Contratación fueron publicados en su totalidad en SECOP I así como en la página de la Entidad.”

Análisis Respuesta de la Entidad

La Entidad se refiere de manera general a lo establecido en el documento G-EEREC-01 Guía para las Entidades Estatales con régimen especial de contratación de Colombia Compra Eficiente, sin especificar los artículos o apartes de dicho documento que sustentan su afirmación, así como tampoco especifica a cuáles lineamientos de supervisión e interventoría del Fondo Adaptación se refiere.

Afirma la Entidad auditada: *“(...) según lo establecido en el Decreto 1082 de 2019, SUBSECCIÓN 7, ARTÍCULO 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. “La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. (...)”*

Concluye: “En ese orden de ideas, se aclara que los documentos requeridos por el decreto 1082 de 2019, los cuales son: Actos administrativos del Proceso de Contratación fueron publicados en su totalidad en SECOP I así como en la página de la Entidad. “

La Entidad auditada omite que el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2019 establece la obligación de publicar no solo los actos administrativos del proceso de contratación, como afirma en su respuesta; también obliga a la publicación de documentos del proceso, los cuales define en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 de la siguiente manera:

“(...) Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento

expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación.”. Así mismo, el precitado artículo define el término ‘proceso de contratación, como: Proceso de Contratación: Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde.

Por otra parte, La Guía para las Entidades Estatales con régimen especial de contratación (G-EEEC-01) establece en su título II. Régimen contractual aplicable a las Entidades Estatales de régimen especial:

“(…) Colombia Compra Eficiente recomienda que los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales de régimen especial tengan las mismas etapas de las demás Entidades Estatales, es decir, que tenga una etapa en la que planeen las compra que van a realizar, otra en la que se lleve a cabo la selección del contratista, otra correspondiente a la suscripción y legalización del contrato y por último una etapa que corresponda a la ejecución y terminación del Proceso de Contratación. Por otra parte, la normativa del Sistema de Compra Pública incluye algunas normas transversales a todas las Entidades Estatales, que son de obligatorio cumplimiento para las Entidades Estatales de régimen especial. Entre estas se encuentran las siguientes (...)

A. LEYES

(...) La Ley 1150 de 2007, además de introducir medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, “[dicta] otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”, entre las cuales dispone que estas Entidades “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” (artículo 14). Esta ley señala además que el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP- cuenta con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos y sirve de punto único de ingreso de información de las Entidades Estatales (artículo 3).

...

Por último, la Ley 1712 de 2014 –Ley de transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública obliga a las Entidades Estatales a publicar todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, indistintamente si ejecutan o no recursos públicos (artículos 11).

...

El Título 1 de la Parte 2 del Decreto 1082 de 2015, además de reglamentar los procedimientos para la realización de los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales cubiertos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contiene algunas normas que son transversales al Sistema de Compra Pública. Entre las mismas está la Sección 1 del Capítulo 1 del Título I de la Parte 2

del Decreto 1082 de 2015 la cual reglamenta los “Conceptos básicos para el Sistema de Compras y Contratación Pública”.

Con base en esta norma, las Entidades Estatales de régimen especial, como parte del Sistema de Compra Pública (artículo 2.2.1.1.1.2.1.), deben (...) publicar su actividad contractual en el Secop (artículo 2.2.1.1.1.7.1.).”

La guía referida. sobre las Obligaciones de las Entidades Estatales con régimen de contratación, establece en su título III, literal A sobre la obligación de publicar en SECOP:

Título III, literal A. Obligación de publicar su actividad contractual en el SECOP: Aunque la publicidad de la actividad contractual de las Entidades Estatales de régimen especial es obligatoria de acuerdo a la normativa; sin embargo, tiene un tratamiento distinto dependiendo si en el Proceso de Contratación la Entidad ejecuta o no recursos públicos. Cuando la Entidad Estatal ejecute recursos públicos, debe publicar en el SECOP (I o II según corresponda) todos los Documentos del Proceso; en caso contrario debe publicar en el SECOP (I o II según corresponda) los datos de adjudicación y ejecución de contratos, en los términos previstos en el literal (g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 20149. El SECOP garantiza el derecho de acceso a la información pública y sirve como punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las Entidades Estatales y la ciudadanía, y cuenta con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos¹⁰. En caso de que exista información sometida a reserva en los términos que establece la Ley, la misma no debe ser publicada en el SECOP. Para que las Entidades Estatales de régimen especial puedan publicar su actividad contractual, en el SECOP está habilitado el módulo de “régimen especial” en el cual estas Entidades Estatales deben publicar los Documentos del Proceso y los documentos que prueban la ejecución del contrato.”

De acuerdo con el análisis realizado a la respuesta y soportes suministrados por la Entidad, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo Nro. 4. Obligaciones contractuales contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019, FA-IC-I-S-283-2019 se identificaron presuntos incumplimientos por parte de los contratistas de las obligaciones relacionadas con: Elaboración y presentación del Plan de mantenimiento preventivo postventa, ni se relacionan fechas o cronograma para realizar dicho mantenimiento por parte del contratista; así como la realización de visitas técnicas. De otra parte, el Fondo Adaptación no allegó informes de supervisión ni tampoco se encuentran cargados en el proceso contractual en SECOP.

Criterios y Fuentes de Criterio

El artículo 83 Ley 1474 de 2011, dispone:

SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

El artículo 38 numeral 1 de la Ley 1952 de 2019 establece:

Son deberes de todo servidor público:

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

El Instructivo para el Seguimiento y Control de Contratos. Código 4-GPY-I-03. Versión 3.1, establece en su numeral 1.1. que la supervisión, entendida como el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato, podrá ser llevada a cabo directamente por el Subgerente, Gerente de Macroproyecto o Jefe de Oficina responsable de la contratación, por los servidores públicos de dichas dependencias o por una persona natural o jurídica externa e idónea que haya sido contratada para el efecto.

Así mismo, dicho instructivo establece como una de las responsabilidades del supervisor, la verificación del cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda.

Por otra parte, el Numeral 1.11.4 sobre la Etapa post-construcción del Instructivo para el Seguimiento y Control de Contratos, Código 4-GPY-I-03. Versión 3.1, establece como una de las obligaciones de los supervisores:

“Recibir manuales de uso y mantenimiento, verificando la claridad en los procedimientos para las garantías y reclamaciones derivados de la ejecución de las obras”.

El Contrato FA-IC-I-S-281-2019 en su CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA establece en los siguientes numerales:

Numeral 4) La entrega de los bienes debe acompañarse de los respectivos documentos soporte postventa: manuales de operación, funcionamiento y mantenimiento, registros sanitarios, permisos de comercialización, registros de importación, fichas técnicas completas con registro de accesorios y su vida útil, cronograma y registro de capacitación, certificado de calibración en el caso que aplique, plan de mantenimiento preventivo, hoja de vida, garantías técnicas (si procede), entre otros. Documentación que se entregará mediante la suscripción de un acta firmada por todas las partes involucradas., como lo son:

- I. Gerente de la E.S.E.
- II. Personal técnico designado por la E.S.E.
- III. Representante de la Secretaría de Salud Departamental.
- IV. Supervisor del contrato.
- V. CONTRATISTA de dotación.

Numeral 18). Realizar las visitas técnicas que considere necesarias al lugar donde se instalará el equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por el FONDO, y posteriormente confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes solicitados en el presente estudio previo y del sector, o si se requiere realizar ajustes a los requerimientos de funcionamiento. Dichas visitas deberán ser coordinadas con el Supervisor y aprobadas por el mismo. El CONTRATISTA deberá comunicar al supervisor del contrato con mínimo dos (2) días hábiles de anticipación, las visitas que necesite realizar a la E.S.E. en construcción.

Numeral 21). Entregar mediante acta, al Gerente de la E.S.E., encargado técnico de la E.S.E, supervisor del contrato y con el acompañamiento de las Secretarías de Salud Departamentales correspondientes en las fechas establecidas en cronograma aprobado por el supervisor, los siguientes documentos:

(...)

b. Plan de mantenimiento preventivo postventa durante la garantía, describiendo en éste el cronograma de los mantenimientos. El plan de mantenimiento posventa debe garantizar las actividades de mantenimiento de los bienes durante el periodo de garantía, asegurando su normal funcionamiento de conformidad con la tecnología y el número de visitas que recomienda el fabricante por equipo, información que debe describirse en el plan, de acuerdo con la circular 029 de 1997, emitida por la Superintendencia Nacional de Salud.

Numeral 22). Prestar servicio de mantenimiento preventivo cumpliendo con los requisitos o notificaciones dadas por el fabricante, las veces que el mismo recomiende necesarias en el año, o durante el tiempo que establece la garantía de los bienes o mínimo dos (2) veces al año. De esta actividad deberá quedar un registro de mantenimiento.

Así mismo, el contrato FA-IC-I-S-281-2019 dispone acerca de la supervisión:

CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES.

“(…) Obligaciones del Fondo

1. *Vigilar el desarrollo y ejecución del contrato y exigir al CONTRATISTA el cumplimiento del mismo, a través de quien para ello se designe y quien actuará como interventor del contrato”*

CLÁUSULA OCTAVA. - SUPERVISIÓN DEL CONTRATO. *El FONDO ejercerá el control y la vigilancia integral del contrato mediante la supervisión que para tales efectos designe. La supervisión debe adelantarse de conformidad con lo dispuesto en el Manual de Contratación vigente de El FONDO o las normas que la modifiquen, reemplacen o complementen. El supervisor del contrato está facultado para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, en el aspecto técnico, y será responsable de mantener informado a El FONDO de los hechos o circunstancias que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato o cuando tal incumplimiento se presente. En ningún caso el supervisor está facultado para modificar el contenido y alcance del contrato celebrado entre EL CONTRATISTA y EL FONDO, ni de eximir a ninguno de ellos de sus obligaciones y responsabilidades.*

El Contrato FA-IC-I-S-282-2019 en su CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA establece en los siguientes numerales:

Numeral 4) *La entrega de los bienes debe acompañarse de los respectivos documentos soporte postventa: manuales de operación, funcionamiento y mantenimiento, registros sanitarios, permisos de comercialización, registros de importación, fichas técnicas completas con registro de accesorios y su vida útil, cronograma y registro de capacitación, certificado de calibración en el caso que aplique, plan de mantenimiento preventivo, hoja de vida, garantías técnicas (si procede), entre otros. Documentación que se entregará mediante la suscripción de un acta firmada por todas las partes involucradas., como lo son:*

- I. *Gerente de la E.S.E.*
- II. *Personal técnico designado por la E.S.E.*
- III. *Representante de la Secretaría de Salud Departamental.*
- IV. *Supervisor del contrato.*
- V. *CONTRATISTA de dotación.*

Numeral 18). *Realizar las visitas técnicas que considere necesarias al lugar donde se instalará el equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por el FONDO, y posteriormente confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes solicitados en el presente estudio previo y del sector, o si se requiere realizar ajustes a los requerimientos de funcionamiento. Dichas visitas deberán ser coordinadas con el Supervisor y aprobadas por el mismo. El CONTRATISTA deberá*

comunicar al supervisor del contrato con mínimo dos (2) días hábiles de anticipación, las visitas que necesite realizar a la E.S.E. en construcción.

Numeral 21). Entregar mediante acta, al Gerente de la E.S.E., encargado técnico de la E.S.E, supervisor del contrato y con el acompañamiento de las Secretarías de Salud Departamentales correspondientes en las fechas establecidas en cronograma aprobado por el supervisor, los siguientes documentos:

(...)

b. Plan de mantenimiento preventivo postventa durante la garantía, describiendo en éste el cronograma de los mantenimientos. El plan de mantenimiento posventa debe garantizar las actividades de mantenimiento de los bienes durante el periodo de garantía, asegurando su normal funcionamiento de conformidad con la tecnología y el número de visitas que recomienda el fabricante por equipo, información que debe describirse en el plan, de acuerdo con la circular 029 de 1997, emitida por la Superintendencia Nacional de Salud.

Numeral 22). Prestar servicio de mantenimiento preventivo cumpliendo con los requisitos o notificaciones dadas por el fabricante, las veces que el mismo recomiende necesarias en el año, o durante el tiempo que establece la garantía de los bienes o mínimo dos (2) veces al año. De esta actividad deberá quedar un registro de mantenimiento.

Así mismo, el contrato FA-IC-I-S-282-2019 dispone acerca de la supervisión:

CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES.

“(...) Obligaciones del Fondo

2. Vigilar el desarrollo y ejecución del contrato y exigir al CONTRATISTA el cumplimiento del mismo, a través de quien para ello se designe y quien actuará como interventor del contrato.”

CLÁUSULA OCTAVA. - SUPERVISIÓN DEL CONTRATO. El FONDO ejercerá el control y la vigilancia integral del contrato mediante la supervisión que para tales efectos designe. La supervisión debe adelantarse de conformidad con lo dispuesto en el Manual de Contratación vigente de El FONDO o las normas que la modifiquen, reemplacen o complementen. El supervisor del contrato está facultado para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, en el aspecto técnico, y será responsable de mantener informado a El FONDO de los hechos o circunstancias que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato o cuando tal incumplimiento se presente. En ningún caso el supervisor está facultado para modificar el contenido y alcance del contrato celebrado entre EL CONTRATISTA y EL FONDO, ni de eximir a ninguno de ellos de sus obligaciones y responsabilidades.

El Contrato FA-IC-I-S-283-2019 en su CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA establece en los siguientes numerales:

Numeral 4) La entrega de los bienes debe acompañarse de los respectivos documentos soporte postventa: manuales de operación, funcionamiento y mantenimiento, registros sanitarios, permisos de comercialización, registros de importación, fichas técnicas completas con registro de accesorios y su vida útil, cronograma y registro de capacitación, certificado de calibración en el caso que aplique, plan de mantenimiento preventivo, hoja de vida, garantías técnicas (si procede), entre otros. Documentación que se entregará mediante la suscripción de un acta firmada por todas las partes involucradas., como lo son:

- I. Gerente de la E.S.E.
- II. Personal técnico designado por la E.S.E.
- III. Representante de la Secretaría de Salud Departamental.
- IV. Supervisor del contrato.
- V. CONTRATISTA de dotación.

Numeral 18). Realizar las visitas técnicas que considere necesarias al lugar donde se instalará el equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por el FONDO, y posteriormente confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes solicitados en el presente estudio previo y del sector, o si se requiere realizar ajustes a los requerimientos de funcionamiento. Dichas visitas deberán ser coordinadas con el Supervisor y aprobadas por el mismo. El CONTRATISTA deberá comunicar al supervisor del contrato con mínimo dos (2) días hábiles de anticipación, las visitas que necesite realizar a la E.S.E. en construcción.

Numeral 21). Entregar mediante acta, al Gerente de la E.S.E., encargado técnico de la E.S.E, supervisor del contrato y con el acompañamiento de las Secretarías de Salud Departamentales correspondientes en las fechas establecidas en cronograma aprobado por el supervisor, los siguientes documentos:

(...)

b. Plan de mantenimiento preventivo postventa durante la garantía, describiendo en éste el cronograma de los mantenimientos. El plan de mantenimiento posventa debe garantizar las actividades de mantenimiento de los bienes durante el periodo de garantía, asegurando su normal funcionamiento de conformidad con la tecnología y el número de visitas que recomienda el fabricante por equipo, información que debe describirse en el plan, de acuerdo con la circular 029 de 1997, emitida por la Superintendencia Nacional de Salud.

Numeral 22). Prestar servicio de mantenimiento preventivo cumpliendo con los requisitos o notificaciones dadas por el fabricante, las veces que el mismo recomiende necesarias en el año, o durante el tiempo que establece la garantía de los bienes o mínimo dos (2) veces al año. De esta actividad deberá quedar un registro de mantenimiento.

Así mismo, el contrato FA-IC-I-S-281-2019 dispone acerca de la supervisión:

CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES.

“(…) Obligaciones del Fondo

3. *Vigilar el desarrollo y ejecución del contrato y exigir al CONTRATISTA el cumplimiento del mismo, a través de quien para ello se designe y quien actuará como interventor del contrato”*

CLÁUSULA OCTAVA. - SUPERVISIÓN DEL CONTRATO. *El FONDO ejercerá el control y la vigilancia integral del contrato mediante la supervisión que para tales efectos designe. La supervisión debe adelantarse de conformidad con lo dispuesto en el Manual de Contratación vigente de El FONDO o las normas que la modifiquen, reemplacen o complementen. El supervisor del contrato está facultado para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, en el aspecto técnico, y será responsable de mantener informado a El FONDO de los hechos o circunstancias que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato o cuando tal incumplimiento se presente. En ningún caso el supervisor está facultado para modificar el contenido y alcance del contrato celebrado entre EL CONTRATISTA y EL FONDO, ni de eximir a ninguno de ellos de sus obligaciones y responsabilidades.*

Condición

Mediante Radicado 2023EE0043405 de fecha 22 de marzo de 2023, la CGR solicitó información relacionada con los contratos mencionadas, se obtuvo respuesta con oficio E-2023-001702 de fecha 28 de marzo de 2023.

Así mismo, en desarrollo de la Actualización Especial de Fiscalización, se procedió a revisar la información del proceso contractual en SECOP 1 contenida en el enlace: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-4-9664708>, encontrando lo siguiente:

El 5 de julio de 2019, el Fondo Adaptación inicia a través de SECOP 1 el Proceso contractual FA-IC-IS-003-2019, cuyo objeto es: ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO y las IPS beneficiarias son: HOSPITAL LOCAL SANTA CATALINA DE SENA DE SUCRE E.S.E. EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE, LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL LOCAL SANTA BÁRBARA DE PINTO EN EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA y HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VILLA DE LEYVA EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ. En desarrollo de dicho proceso, el Fondo Adaptación suscribió los siguientes contratos:

Tabla 11. Contratos para dotación de equipamiento hospitalario – Departamento de Sucre.

CONTRATO/ FECHA	CONTRATISTA	OBJETO
FA-IC-I-S-281-2019 / 21 de octubre de 2019	ET SERVICES S.A.S NIT 900346138-8	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO GRUPO 2: EQUIPOS MÉDICOS DE DIAGNÓSTICO PREVENCIÓN, GRUPO 5: EQUIPOS DE IMÁGENES DIAGNÓSTICAS Y COMPLEMENTO
FA-IC-I-S-282-2019 / 21 de octubre de 2019	ESTRATEGIAS Y SUMINISTROS EYS S.A.S. NIT 900949900-2	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO GRUPO 6: EQUIPOS PARA ESTERILIZACIÓN, GRUPO 8: MOBILIARIO HOSPITALARIO Y GRUPO 9: MOBILIARIO DE OFICINA
FA-IC-I-S-283-2019 / 21 de octubre de 2019	DM MEDICAL HEALTH CARE SAS NIT. 900.675.633 3,	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO GRUPO 1: EQUIPO INSTRUMENTAL ODONTOLÓGICO, GRUPO 3: EQUIPO MÉDICO DE TRATAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA VIDA, GRUPO 4: EQUIPO PARA ANÁLISIS DE LABORATORIO Y GRUPO 7: INSTRUMENTAL

Fuente: Elaboración propia Equipo Auditor

Analizada la información contractual suministrada y los datos del SECOP, se determinó presunto incumplimiento de las siguientes obligaciones contractuales.

1) Contrato **FA-IC-I-S-281-2019**.

- a) En el acta de entrega por parte del Fondo Adaptación y recibo a satisfacción por el beneficiario (E.S.E. Hospital Santa Catalina de Sena), no aparece la firma de representante de la Secretaría de Salud Departamental; no se allegó por parte de la Entidad, soportes o registros de prestación servicio de mantenimiento preventivo, con lo cual se incumple lo establecido en la CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA, numeral 22.
- b) En la información documental aportada, no se presentó evidencia de la realización por parte del contratista, de las visitas técnicas al lugar de instalación del equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por el FONDO; estas visitas se debían efectuar en cumplimiento de lo establecido en la CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA, numeral 18.
- c) La entidad no allegó ni cargó en el SECOP informes de supervisión del contrato FA-IC-I-S-281-2019, que permitan verificar el control y vigilancia de la supervisión en el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones específicas a cargo del contratista, con lo que presuntamente se incumple establecido en la CLÁUSULA OCTAVA de dicho contrato.

Contrato **FA-IC-I-S-282-2019**.

- a) En el acta de entrega por parte del Fondo Adaptación y recibo a satisfacción por el beneficiario (E.S.E. Hospital Santa Catalina de Sena), no aparece la firma de representante de la Secretaría de Salud Departamental; no se allegó por parte de la Entidad, soportes o registros de prestación servicio de mantenimiento preventivo, con lo cual se incumple lo establecido en la CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA, numeral 22.
- b) En la información documental aportada, no se presentó evidencia de la realización por parte del contratista, de las visitas técnicas al lugar de instalación del equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por el FONDO; estas visitas se debían efectuar en cumplimiento de lo establecido en la CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA, numeral 18.
- c) La entidad no allegó ni cargó en el SECOP informes de supervisión del contrato FA-IC-I-S-281-2019, que permitan verificar el control y vigilancia de la supervisión en el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones específicas a cargo del contratista, con lo que presuntamente se incumple establecido en la CLÁUSULA OCTAVA de dicho contrato.

2) Contrato **FA-IC-I-S-283-2019**.

- a) En el acta de entrega por parte del Fondo Adaptación y recibo a satisfacción por el beneficiario (E.S.E. Hospital Santa Catalina de Sena), no aparece la firma de representante de la Secretaría de Salud Departamental; no se allegó por parte de la Entidad, soportes o registros de prestación servicio de mantenimiento preventivo, con lo cual se incumple lo establecido en la CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA, numeral 22.
- b) En la información documental aportada, no se presentó evidencia de la realización por parte del contratista, de las visitas técnicas al lugar de instalación del equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por el FONDO; estas visitas se debían efectuar en cumplimiento de lo establecido en la CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA, numeral 18.
- c) La entidad no allegó ni cargó en el SECOP informes de supervisión del contrato FA-IC-I-S-281-2019, que permitan verificar el control y vigilancia de la supervisión en el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones

específicas a cargo del contratista, con lo que presuntamente se incumple establecido en la CLÁUSULA OCTAVA de dicho contrato.

Lo observado, obedece a debilidades en el ejercicio de la labor de la supervisión con respecto a las obligaciones legales de este funcionario, lo que genera riesgo de incumplimiento de deberes contractuales y de falta de funcionalidad de los equipos por la no prestación de mantenimiento preventivo.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

1) Firmas de la Secretaría de Salud Departamental en el acta de entrega por parte del Fondo Adaptación y recibo a satisfacción por el beneficiario, y entrega de documentos de plan de mantenimiento preventivo posventa que garantizara las actividades de mantenimiento de los bienes durante el periodo de garantía, cronogramas de mantenimiento por parte del contratista y soportes o registros de prestación servicio de mantenimiento preventivo:

En relación a la observación “(...)...En el acta de entrega por parte del Fondo Adaptación y recibo a satisfacción por el beneficiario (E.S.E. Hospital Santa Catalina de Sena), no aparece la firma de representante de la Secretaría de Salud Departamental...”; se aclara que mediante comunicación E-2019-010316 del 30 de octubre de 2019, el supervisor de los contratos de dotación solicitó a la Secretaría de Salud del Departamento de Sucre (documento adjunto), lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que el Fondo Adaptación adelantó la construcción de la edificación del Hospital Local Santa Catalina De Sena De Sucre-Sucre E.S.E., y el proceso de dotación de la misma estaba siendo adelantado, confirmamos a ustedes la programación de la entrega, instalación y puesta en funcionamiento del equipamiento hospitalario requerido de acuerdo a lo establecido en la Resolución 2003 de 2014.

De acuerdo a lo anterior, se programó el proceso de entrega, instalación y puesta en funciona miento del equipamiento hospitalario correspondiente, por lo que solicitamos el acompañamiento del personal designado de la secretaria de salud de Sucre, en la realización de pruebas de funcionamiento, capacitación en uso del equipamiento, así como la entrega formal del equipamiento a I. IPS. El cronograma establecido por la entidad para las actividades de entrega, instalación y puesta en funcionamiento inicia el día 5 de noviembre de 2019 y culmina el día 6 de noviembre de 2019. Agradecemos confirmar el nombre del funcionario o funcionarios que realizarán el acompañamiento a las mencionadas entregas.”

Sin embargo, no se presentó ningún representante de la Secretaría de Salud Departamental al momento de la entrega de la dotación, razón por la cual, no se firmó por la Secretaría el

acta de entrega por parte del Fondo Adaptación y recibo a satisfacción por el beneficiario, situación que se indicó en los documentos, de la siguiente manera:

ACTA DE BIENES Y/O SERVICIOS OBTENIDOS COMO PRODUCTO DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO No. FA-IC-I-S-281 de 2019.

“ (...)

De acuerdo con lo anterior, FONDO ADAPTACIÓN efectúa la entrega de la DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO- GRUPO 2: EQUIPOS MÉDICOS DE DIAGNÓSTICO o PREVENCIÓN, GRUPO 5: EQUIPO DE IMÁGENES DIAGNÓSTICAS Y complementos al Hospital Local! Santa Catalina de Sena Sucre, no obstante esta entrega no releva al contratista contratado por FONDO ADAPTACIÓN de las responsabilidades y obligaciones a postcontractuales a que se hace referencia el contrato y a las establecidas en las normas legales vigentes. Se realizó invitación a la entrega a la secretaria de salud del departamento de Sucre, sin embargo, estos no asistieron a la misma.

(...)”

ACTA DE BIENES Y/O SERVICIOS OBTENIDOS COMO PRODUCTO DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO No. FA-IC-I-S-282 de 2019.

“ (...)

De acuerdo con lo anterior, FONDO ADAPTACIÓN efectúa la entrega de la DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO- GRUPO 6: EQUIPOS PARA ESTERILIZACIÓN, GRUPO 8: MOBILIARIO HOSPITALARIO Y GRUPO 9: MOBILIARIO DE OFICINA al Hospital Local Santa Catalina de Sena Sucre, no obstante, esta entrega no releva al contratista contratado por FONDO ADAPTACIÓN de las responsabilidades y obligaciones a postcontractuales a que se hace referencia el contrato y a las establecidas en las normas legales vigentes. Se realizó invitación a la entrega a la secretaria de salud del departamento de Sucre, sin embargo, estos no asistieron a la misma.

(...)”

ACTA DE BIENES Y/O SERVICIOS OBTENIDOS COMO PRODUCTO DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO No. FA-IC-I-S-283 de 2019.

“ (...)

De acuerdo con lo anterior, FONDO ADAPTACIÓN efectúa la entrega de la DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO- GRUPO 1: EQUIPO INSTRUMENTAL ODONTOLÓGICO, GRUPO 3: EQUIPO MÉDICO EQUIPO MÉDICO DE TRATAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA VIDA, GRUPO 4: EQUIPO PARA ANÁLISIS DE LABORATORIO Y GRUPO 7: INSTRUMENTAL al Hospital Local Santa Catalina de Sena Sucre, no obstante esta entrega no releva al contratista contratado por FONDO ADAPTACIÓN de las responsabilidades y obligaciones a postcontractuales a que se hace referencia el contrato y a las establecidas en las normas legales vigentes. Se realizó invitación a la entrega a la secretaria de salud del departamento de Sucre, sin embargo, estos no asistieron a la misma. (...)”

Se aclara al Ente de Control que el acta de entrega por parte del Fondo Adaptación y recibo a satisfacción por el beneficiario, da constancia del recibo de la totalidad de documentos técnicos descritos en cada uno de los contratos de dotación, entre ellos planes de

mantenimiento y cronogramas de mantenimiento descritos en el contrato, según el numeral 3 y 6 de las consideraciones, solo que estos documentos técnicos deben reposar en el lugar donde operaran los bienes para poder surtir los tramites de habilitación de servicios de salud, tal como los reportes de mantenimientos preventivos, hojas de vida, certificados de calibración en los casos que aplique, entre otros.

Evidencia de la realización por parte del contratista, de las visitas técnicas al lugar de instalación del equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por el FONDO

Se adjuntan los informes de preinstalación de los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019, donde se consigna la verificación de los requerimientos físicos, hidráulicos, eléctricos y los demás requeridos para la correcta instalación y puesta en funcionamiento de cada uno de los equipos que componen los grupos contratados.

Contrato FA-IC-I-S-281-2019: Radicado R-2019-020393 del 29/10/2019.

Contrato FA-IC-I-S-282-2019: Radicado R-2019-020166 del 25/10/2019.

Contrato FA-IC-I-S-283-2019: Radicado R-2019-020172 del 25/10/2019.

Ahora bien, respecto a los informes de visitas técnicas al lugar de instalación del equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por el FONDO, se aclara que conforme lo indica la obligación 18 de cada uno de los contratos, estas visitas se darán sólo en el caso de que los contratistas, una vez verificada las especificaciones técnicas de cada uno de los bienes que conforman cada contrato, consideren necesario realizar ajustes algunas de las especificaciones, y/o documentos técnicos requeridos conforme la norma normatividad vigente, las cuales no fueron requeridas y en ese orden no fueron llevadas a cabo.

3. La entidad no allegó ni cargó en el SECOP informes de supervisión del contrato FAIC-I-S-283-2019, que permitan verificar el control y vigilancia de la supervisión

Es importante aclarar al ente de control que según lo indicado en el documento 4-GPY-L-01 - LINEAMIENTOS DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DEL FONDO ADAPTACIÓN, numeral 2.1.4 Funciones específicas de los supervisores se indica de manera textual lo siguiente: “Elaborar los informes de ejecución del (los) proyecto(s), producto(s) y del contrato, los cuáles serán soporte, entre otros, para la realización de cada uno de los pagos definidos en el contrato objeto de supervisión.”

Así las cosas, se aclara que en marco de la ejecución de los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FAIC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019, se realizaron los siguientes informes de supervisión, que acompañaron cada pago a los respectivos contratistas y que soportó la liquidación de los contratos en mención.

Contrato FA-IC-I-S-281-2019:

Informes del Supervisor:

Informe No.	Objeto	Radicado y Fecha de radicación
Informe de Factura N° 26	Informe de Factura N° 26	Radicado el día 10 de diciembre de 2019 mediante consecutivo N° R-2019-023156.
Informe de Factura N° 50	Informe de Factura N° 50	Radicado el día 30 de enero de 2020 mediante consecutivo N° R-2020-001297.
Informe de Factura N° 123:	Informe de Factura N° 123:	Radicado el día 23 de abril de 2020 mediante consecutivo N° R-2020-005219.

Fuente: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-4-9664708>.

Elaboración propia

Contrato FA-IC-I-S-282-2019:

Informes del Supervisor:

Informe No.	Objeto	Radicado y Fecha de radicación
Informe de Factura N° FVCM 1420	Informe de Factura N° FVCM 1420	Radicado el día 08 de noviembre de 2019 mediante consecutivo N° R-2019-021239.
Informe de Factura N° FVCM 1432	Informe de Factura N° FVCM 1432	Radicado el día 14 de enero de 2020 mediante consecutivo N° R-2020-000536.
Informe de Factura N° FVCM 1464	Informe de Factura N° FVCM 1464	Radicado el día 23 de abril de 2020 mediante consecutivo N° R-2020-005216.

Fuente: de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-4-9664708>. Elaboración propia

Contrato FA-IC-I-S-283-2019:

Informes del Supervisor:

Informe No.	Objeto	Radicado y Fecha de radicación
Informe de Factura N° 97	Informe de Factura N° 97	Radicado el día 08 de noviembre de 2019 mediante consecutivo N° R-2019-021240.
Informe de Factura N° 105	Informe de Factura N° 105	Radicado el día 14 de enero de 2020 mediante consecutivo N° R-2020-000535.
Informe de Factura N° 111	Informe de Factura N° 111	Radicado el día 23 de abril de 2020 mediante consecutivo N° R-2020-005208.

Se anexan los siguientes documentos:

- Acta de liquidación bilateral de los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019.
- Acta de entrega por parte del fondo adaptación y recibo a satisfacción por parte del beneficiario de los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019.
- Comunicación E-2019-010316- Solicitud de acompañamiento a la entrega de la dotación del Hospital Local Santa Catalina de Sena Sucre en el departamento de Sucre.
- Comunicación R-2019-020393 - Informe de preinstalación del contrato FA-IC-I-S-281-2019

- Comunicación R-2019-020166 - Informe de preinstalación del contrato FA-IC-I-S-282-2019.
- Comunicación R-2019-020172 - Informe de preinstalación del contrato FA-IC-I-S-283-2019.

Análisis Respuesta de la Entidad

Con relación a la falta de la firma de la Secretaría de Salud Departamental en el acta de entrega por parte del Fondo Adaptación y recibo a satisfacción por el beneficiario, se observa que el 30 de octubre de 2019 la Entidad auditada remitió oficio a dicha Secretaría, informándole que las actividades de entrega, instalación y puesta en funcionamiento de los equipos se realizarían entre el 5 de noviembre de 2019 y culmina el día 6 de noviembre de 2019; sin embargo, no se evidencia que se hayan efectuado comunicaciones o actividades adicionales tendientes a garantizar la participación de la Secretaría de Salud Departamental, ni en las fechas informadas en su única comunicación, ni el 7 de diciembre, fecha del acta de entrega por parte del Fondo Adaptación y recibo a satisfacción por el beneficiario (E.S.E. Hospital Santa Catalina de Sena), a pesar que el contrato en su cláusula sexta. Obligaciones del contratista, numeral 21 establece que la entrega se hará con el acompañamiento de las Secretarías de Salud Departamentales correspondientes. Por lo anterior, este aspecto se mantiene.

Con respecto a la entrega de documento o plan de mantenimiento preventivo posventa que garantizara las actividades de mantenimiento de los bienes durante el periodo de garantía, se considera suficiente y válida la respuesta de la Entidad y los soportes aportados, por lo que se desvirtúa este aspecto observado en su momento.

Sin embargo, el Fondo no allegó soportes o registros de prestación servicio de mantenimiento preventivo, por lo que se mantiene este aspecto.

Con relación a los informes de supervisión de los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019, los cuales no fueron allegados al ente de control ni cargados en el SECOP por parte del Fondo Adaptación, responde que se realizaron los siguientes informes para cada contrato:

Tabla 12. Informes de supervisión contratos de suministro objeto de auditoría

INFORMES DE SUPERVISIÓN CONTRATO FA-IC-I-S-281-2019			
Informe Nro.	Objeto	Radicado	Fecha
Informe de Factura No 26	Informe de Factura No 26	R-2019-023156	10/12/2019
Informe de Factura No 50	Informe de Factura No 50	R-2020-001297	30/01/2020
Informe de Factura No 123	Informe de Factura No 123	R-2020-005219	23/04/2020

INFORMES DE SUPERVISIÓN CONTRATO FA-IC-I-S-282-2019			
Informe Nro.	Objeto	Radicado	Fecha
Informe de Factura NO FVCM 1420	Informe de Factura NO FVCM 1420	R-2019-021239	8/11/2019
Informe de Factura NO FVCM 1432	Informe de Factura NO FVCM 1432	R-2020-000536	14/01/2020
Informe de Factura NO FVCM 1464	Informe de Factura NO FVCM 1464	R-2020-005216	23/04/2020
INFORMES DE SUPERVISIÓN CONTRATO FA-IC-I-S-283-2019			
Informe Nro.	Objeto	Radicado	Fecha
Informe de Factura No 97	Informe de Factura No 97	R-2019-021240	8/11/2019
Informe de Factura No 105	Informe de Factura No 105	R-2020-000535	14/01/2020
Informe de Factura No 111	Informe de Factura No 111	R-2020-005208	23/04/2020

Fuente: Elaboración Equipo Auditor a partir de datos suministrados por la Entidad.

Anotan que la fuente de dicha información es SECOP1: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-4-9664708>

Sin embargo, luego de revisar el link de Secop donde afirma la entidad que tomó dicha información, no se encontraron los informes de supervisión de los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019, tal como se había comunicado en su momento a la entidad.

Al revisar la información aportada anteriormente por el Fondo Adaptación, se encontró que los radicados relacionados como contentivos de los informes de supervisión de los 3 contratos mencionados, corresponden a diligenciamientos del formato denominado 'CERTIFICACIÓN PARA PAGO', identificado en el sistema de gestión del Fondo con el código 8-CEC-F-02 versión 1, el cual en ninguna parte se identifica como informe de supervisión. Adicionalmente, no se encontró ni en la información suministrada ni en el SECOP, los informes finales de supervisión de los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019.

Por lo anterior, este aspecto se mantiene para el presente hallazgo.

En conclusión, lo observado se mantiene en los siguientes aspectos:

- Incumplimiento de obligaciones contractuales referidas a la firma de la Secretaría de Salud Departamental en el acta de entrega por parte del Fondo Adaptación y recibo a satisfacción por el beneficiario y los informes de supervisión de los contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-283-2019.
- No suministro por parte de la Entidad, de los soportes o registros de prestación servicio de mantenimiento preventivo.

- No suministro de evidencia de la realización por parte del contratista, de las visitas técnicas al lugar de instalación del equipamiento hospitalario.

De acuerdo con el análisis realizado a la respuesta y soportes suministrados por la Entidad, se confirma lo observado en los aspectos antes señalados y se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo Nro. 5. Obligaciones específicas del contratista: visitas técnicas, jornadas de capacitación. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En los contratos, FA-SASI-I-S-002-2021-1, FA-SASI-I-S-002-2021-2, FA-SASI-I-S-002-2021-3, FA-SASI-I-S-002-2021-4, FA-SASI-I-S-002-2021-5, FA-SASI-I-S-002-2021-6, FA-SASI-I-S-002-2021-7, FA-SASI-I-S-002-2021-8 y FA-SASI-I-S-002-2021-9, se presenta presunto incumplimiento contractual, en lo correspondiente a la cláusula QUINTA - OBLIGACIONES DE LAS PARTES, ítems 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS numerales 1 y 15 relacionados con la realización de visitas técnicas al lugar para instalación del equipamiento hospitalario y realización de un programa de capacitación al personal técnico y asistencial que operará los equipos hospitalarios.

Criterios y Fuentes de Criterio

El artículo 83 Ley 1474 de 2011, dispone:

SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

El artículo 38 numeral 1 de la ley 1952 de 2019 establece:

Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales,

los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente..

El Instructivo para el Seguimiento y Control de Contratos. Código 4-GPY-I-03. Versión 3.1, establece en su numeral 1.1. que la supervisión, entendida como el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato, podrá ser llevada a cabo directamente por el Subgerente, Gerente de Macroproyecto o Jefe de Oficina responsable de la contratación, por los servidores públicos de dichas dependencias o por una persona natural o jurídica externa e idónea que haya sido contratada para el efecto.

Así mismo, dicho instructivo establece como una de las responsabilidades del supervisor, la verificación del cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda.

Por otra parte, el Numeral 1.11.4 sobre la Etapa post-construcción del Instructivo para el Seguimiento y Control de Contratos, Código 4-GPY-I-03. Versión 3.1, establece como una de las obligaciones de los supervisores: “Recibir manuales de uso y mantenimiento, verificando la claridad en los procedimientos para las garantías y reclamaciones derivados de la ejecución de las obras”.

- **FA-SASI-I-S-002-2021-1. CLÁUSULA QUINTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. 5.1. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS.**
 - *“Numeral 1. Numeral 1. Realizar las visitas técnicas que considere necesarias al lugar donde se instalará el equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por EL FONDO, y posteriormente confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes solicitados en el presente estudio previo y del sector, o si se requiere realizar ajustes a los requerimientos de funcionamiento. Dichas visitas deberán ser coordinadas con el Supervisor y aprobadas por el mismo. EL CONTRATISTA deberá comunicar al supervisor del contrato con mínimo dos (2) días hábiles de anticipación, las visitas que necesite realizar a las IPS a dotar.”*
 - *Numeral 15. Presentar y realizar un programa de capacitación con un mínimo de dos (2) sesiones al personal técnico y asistencial que operará los equipos hospitalarios para las IPS, de conformidad con las fechas estipuladas en el plan de trabajo y el cronograma. Para lo anterior, EL CONTRATISTA deberá contar con personal capacitado por la casa matriz o distribuidor autorizado ante el INVIMA.*

- **FA-SASI-I-S-002-2021-2. CLÁUSULA QUINTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. 5.1. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS.**
 - *“Numeral 1. Numeral 1. Realizar las visitas técnicas que considere necesarias al lugar donde se instalará el equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por EL FONDO, y posteriormente confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes solicitados en el presente estudio previo y del sector, o si se requiere realizar ajustes a los requerimientos de funcionamiento. Dichas visitas deberán ser coordinadas con el Supervisor y aprobadas por el mismo. EL CONTRATISTA deberá comunicar al supervisor del contrato con mínimo dos (2) días hábiles de anticipación, las visitas que necesite realizar a las IPS a dotar.”*
 - *Numeral 15. Presentar y realizar un programa de capacitación con un mínimo de dos (2) sesiones al personal técnico y asistencial que operará los equipos hospitalarios para las IPS, de conformidad con las fechas estipuladas en el plan de trabajo y el cronograma. Para lo anterior, EL CONTRATISTA deberá contar con personal capacitado por la casa matriz o distribuidor autorizado ante el INVIMA.*

- **FA-SASI-I-S-002-2021-3. FA-SASI-I-S-002-2021-2. CLÁUSULA QUINTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. 5.1. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS.**
 - *“Numeral 1. Numeral 1. Realizar las visitas técnicas que considere necesarias al lugar donde se instalará el equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por EL FONDO, y posteriormente confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes solicitados en el presente estudio previo y del sector, o si se requiere realizar ajustes a los requerimientos de funcionamiento. Dichas visitas deberán ser coordinadas con el Supervisor y aprobadas por el mismo. EL CONTRATISTA deberá comunicar al supervisor del contrato con mínimo dos (2) días hábiles de anticipación, las visitas que necesite realizar a las IPS a dotar.”*
 - *“Numeral 15. Presentar y realizar un programa de capacitación con un mínimo de dos (2) sesiones al personal técnico y asistencial que operará los equipos hospitalarios para las IPS, de conformidad con las fechas estipuladas en el plan de trabajo y el cronograma. Para lo anterior, EL CONTRATISTA deberá contar con personal capacitado por la casa matriz o distribuidor autorizado ante el INVIMA.”*

- **FA-SASI-I-S-002-2021-4. CLÁUSULA QUINTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. 5.1. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS.**
 - *“Numeral 1. Numeral 1. Realizar las visitas técnicas que considere necesarias al lugar donde se instalará el equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por EL FONDO, y posteriormente confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes solicitados en el presente estudio previo y del sector, o si se requiere realizar ajustes a los requerimientos de funcionamiento. Dichas visitas deberán ser coordinadas con el Supervisor y aprobadas por el mismo. EL CONTRATISTA deberá comunicar al supervisor del contrato con mínimo dos (2) días hábiles de anticipación, las visitas que necesite realizar a las IPS a dotar.”*
 - *“Numeral 15. Presentar y realizar un programa de capacitación con un mínimo de dos (2) sesiones al personal técnico y asistencial que operará los equipos hospitalarios para las IPS, de conformidad con las fechas estipuladas en el plan de trabajo y el cronograma. Para lo anterior, EL CONTRATISTA deberá contar con personal capacitado por la casa matriz o distribuidor autorizado ante el INVIMA.”*

- **FA-SASI-I-S-002-2021-5. FA-SASI-I-S-002-2021-4. CLÁUSULA QUINTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. 5.1. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS.**
 - *“Numeral 1. Numeral 1. Realizar las visitas técnicas que considere necesarias al lugar donde se instalará el equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por EL FONDO, y posteriormente confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes solicitados en el presente estudio previo y del sector, o si se requiere realizar ajustes a los requerimientos de funcionamiento. Dichas visitas deberán ser coordinadas con el Supervisor y aprobadas por el mismo. EL CONTRATISTA deberá comunicar al supervisor del contrato con mínimo dos (2) días hábiles de anticipación, las visitas que necesite realizar a las IPS a dotar.”*
 - *“Numeral 15. Presentar y realizar un programa de capacitación con un mínimo de dos (2) sesiones al personal técnico y asistencial que operará los equipos hospitalarios para las IPS, de conformidad con las fechas estipuladas en el plan de trabajo y el cronograma. Para lo anterior, EL CONTRATISTA deberá contar con personal capacitado por la casa matriz o distribuidor autorizado ante el INVIMA.”*

- FA-SASI-I-S-002-2021-6. FA-SASI-I-S-002-2021-5. FA-SASI-I-S-002-2021-4. CLÁUSULA QUINTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. 5.1. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS.
 - “Numeral 1. Numeral 1. Realizar las visitas técnicas que considere necesarias al lugar donde se instalará el equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por EL FONDO, y posteriormente confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes solicitados en el presente estudio previo y del sector, o si se requiere realizar ajustes a los requerimientos de funcionamiento. Dichas visitas deberán ser coordinadas con el Supervisor y aprobadas por el mismo. EL CONTRATISTA deberá comunicar al supervisor del contrato con mínimo dos (2) días hábiles de anticipación, las visitas que necesite realizar a las IPS a dotar.”
 - “Numeral 15. Presentar y realizar un programa de capacitación con un mínimo de dos (2) sesiones al personal técnico y asistencial que operará los equipos hospitalarios para las IPS, de conformidad con las fechas estipuladas en el plan de trabajo y el cronograma. Para lo anterior, EL CONTRATISTA deberá contar con personal capacitado por la casa matriz o distribuidor autorizado ante el INVIMA.”

- FA-SASI-I-S-002-2021-7. FA-SASI-I-S-002-2021-6. FA-SASI-I-S-002-2021-5. FA-SASI-I-S-002-2021-4. CLÁUSULA QUINTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. 5.1. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS.
 - “Numeral 1. Numeral 1. Realizar las visitas técnicas que considere necesarias al lugar donde se instalará el equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por EL FONDO, y posteriormente confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes solicitados en el presente estudio previo y del sector, o si se requiere realizar ajustes a los requerimientos de funcionamiento. Dichas visitas deberán ser coordinadas con el Supervisor y aprobadas por el mismo. EL CONTRATISTA deberá comunicar al supervisor del contrato con mínimo dos (2) días hábiles de anticipación, las visitas que necesite realizar a las IPS a dotar.”
 - “Numeral 15. Presentar y realizar un programa de capacitación con un mínimo de dos (2) sesiones al personal técnico y asistencial que operará los equipos hospitalarios para las IPS, de conformidad con las fechas estipuladas en el plan de trabajo y el cronograma. Para lo anterior, EL CONTRATISTA deberá contar con personal capacitado por la casa matriz o distribuidor autorizado ante el INVIMA.”

- FA-SASI-I-S-002-2021-8. FA-SASI-I-S-002-2021-7. FA-SASI-I-S-002-2021-6. FA-SASI-I-S-002-2021-5. FA-SASI-I-S-002-2021-4. CLÁUSULA QUINTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. 5.1. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS.
 - *“Numeral 1. Numeral 1. Realizar las visitas técnicas que considere necesarias al lugar donde se instalará el equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por EL FONDO, y posteriormente confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes solicitados en el presente estudio previo y del sector, o si se requiere realizar ajustes a los requerimientos de funcionamiento. Dichas visitas deberán ser coordinadas con el Supervisor y aprobadas por el mismo. EL CONTRATISTA deberá comunicar al supervisor del contrato con mínimo dos (2) días hábiles de anticipación, las visitas que necesite realizar a las IPS a dotar.”*
 - *“Numeral 15. Presentar y realizar un programa de capacitación con un mínimo de dos (2) sesiones al personal técnico y asistencial que operará los equipos hospitalarios para las IPS, de conformidad con las fechas estipuladas en el plan de trabajo y el cronograma. Para lo anterior, EL CONTRATISTA deberá contar con personal capacitado por la casa matriz o distribuidor autorizado ante el INVIMA.”*

- FA-SASI-I-S-002-2021-9. FA-SASI-I-S-002-2021-8. FA-SASI-I-S-002-2021-7. FA-SASI-I-S-002-2021-6. FA-SASI-I-S-002-2021-5. FA-SASI-I-S-002-2021-4. CLÁUSULA QUINTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. 5.1. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS.
 - *“Numeral 1. Numeral 1. Realizar las visitas técnicas que considere necesarias al lugar donde se instalará el equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por EL FONDO, y posteriormente confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes solicitados en el presente estudio previo y del sector, o si se requiere realizar ajustes a los requerimientos de funcionamiento. Dichas visitas deberán ser coordinadas con el Supervisor y aprobadas por el mismo. EL CONTRATISTA deberá comunicar al supervisor del contrato con mínimo dos (2) días hábiles de anticipación, las visitas que necesite realizar a las IPS a dotar.”*
 - *“Numeral 15. Presentar y realizar un programa de capacitación con un mínimo de dos (2) sesiones al personal técnico y asistencial que operará los equipos hospitalarios para las IPS, de conformidad con las fechas estipuladas en el plan de trabajo y el cronograma. Para lo anterior, EL*

CONTRATISTA deberá contar con personal capacitado por la casa matriz o distribuidor autorizado ante el INVIMA.”

Condición

En desarrollo del proceso auditor, se solicitó información contractual, con los oficios. 2023EE0043405 de fecha 22 de marzo de 2023 y 2023EE0064135 de fecha 26 de abril de 2023, el FONDO, suministró respuesta con las comunicaciones: E-2023-001702 de fecha 28 de marzo de 2023 y E-2023-002130 de fecha 3 de mayo de 2023.

Analizada la información suministrada, se determinó que se presentó presunto incumplimiento de la cláusula QUINTA - OBLIGACIONES DE LAS PARTES, ítems 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS numerales 1 y 15, en los contratos que se relacionan a continuación:

Tabla 13. Contratos de dotación en diferentes instituciones de salud – departamento de Sucre

CONTRATO/ FECHA	OBJETO
FA-SASI-I-S-002-2021-1	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO PARA LA E.S.E. CENTRO DE SALUD DE GUARANDA EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE. ALCANCE AL OBJETO: Mediante el presente Contrato de Compraventa se pretende adquirir los equipos correspondientes al Lote 1. Equipo e instrumental Odontológico para la dotación del equipamiento hospitalario para la E.S.E. del Municipio de Guaranda Sucre.
FA-SASI-I-S-002-2021-2	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO PARA LA E.S.E. CENTRO DE SALUD DE GUARANDA EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE. ALCANCE AL OBJETO: Mediante el presente Contrato de Compraventa se pretende adquirir los equipos correspondientes al Lote 2. Equipo Médico de Diagnóstico o Prevención para la dotación del equipamiento hospitalario para la E.S.E. del Municipio de Guaranda Sucre.
FA-SASI-I-S-002-2021-3	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO PARA LA E.S.E. CENTRO DE SALUD DE GUARANDA EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE. ALCANCE AL OBJETO: Mediante el presente Contrato de Compraventa se pretende adquirir los equipos correspondientes al Lote 3. Equipo Médico de Tratamiento y Mantenimiento de la vida para la dotación del equipamiento hospitalario para la E.S.E. del Municipio de Guaranda Sucre.
FA-SASI-I-S-002-2021-4	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO PARA LA E.S.E. CENTRO DE SALUD DE GUARANDA EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE. ALCANCE AL OBJETO: Mediante el presente Contrato de Compraventa se pretende adquirir los equipos correspondientes al Lote 4. Equipo para Análisis de Laboratorio para la dotación del equipamiento hospitalario para la E.S.E. del Municipio de Guaranda Sucre.

CONTRATO/ FECHA	OBJETO
FA-SASI-I-S-002-2021-5	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO PARA LA E.S.E. CENTRO DE SALUD DE GUARANDA EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE. ALCANCE AL OBJETO: Mediante el presente Contrato de Compraventa se pretende adquirir los equipos correspondientes al Lote 5. Equipos de Imágenes Diagnósticas y complementos para la dotación del equipamiento hospitalario para la E.S.E. del Municipio de Guaranda Sucre.
FA-SASI-I-S-002-2021-6	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO PARA LA E.S.E. CENTRO DE SALUD DE GUARANDA EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE. ALCANCE AL OBJETO: Mediante el presente Contrato de Compraventa se pretende adquirir los equipos correspondientes al Lote 6. Equipos para Esterilización para la dotación del equipamiento hospitalario para la E.S.E. del Municipio de Guaranda Sucre.
FA-SASI-I-S-002-2021-7	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO PARA LA E.S.E. CENTRO DE SALUD DE GUARANDA EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE. ALCANCE AL OBJETO: Mediante el presente Contrato de Compraventa se pretende adquirir los equipos correspondientes al Lote 7. Instrumental para la dotación del equipamiento hospitalario para la E.S.E. del Municipio de Guaranda Sucre.
FA-SASI-I-S-002-2021-8	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO PARA LA E.S.E. CENTRO DE SALUD DE GUARANDA EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE. ALCANCE AL OBJETO: Mediante el presente Contrato de Compraventa se pretende adquirir los equipos correspondientes al Lote 7. Instrumental para la dotación del equipamiento hospitalario para la E.S.E. del Municipio de Guaranda Sucre.
FA-SASI-I-S-002-2021-9	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO PARA LA E.S.E. CENTRO DE SALUD DE GUARANDA EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE. ALCANCE AL OBJETO: Mediante el presente Contrato de Compraventa se pretende adquirir los equipos correspondientes al Lote 9. Mobiliario Oficina para la dotación del equipamiento hospitalario para la E.S.E. del Municipio de Guaranda Sucre.

Fuente: Elaboración propia Equipo auditor

No se evidencia que el contratista haya cumplido con la obligación de realizar las visitas técnicas al lugar donde debía instalarse el equipamiento hospitalario ni documento de aprobación del supervisor del contrato.

No fueron cumplidos los programas de capacitación, los cuales debieron darse en una cantidad mínima de dos (2) sesiones al personal técnico y asistencial que operan los equipos hospitalarios para las IPS, de conformidad con las fechas estipuladas en el plan de trabajo y el cronograma.

La obligación específica relacionada con las jornadas de capacitación, que debían estar dirigidas al personal técnico y asistencial encargados de su operación, no están debidamente desarrolladas, como se consigna en el siguiente cuadro; en

algunos contratos no se aporta información, en otros casos se aporta capacitación, pero no como lo indica la Cláusula Quinta, ítem 5.1.3, numeral 15, que señala que deben realizarse al menos dos (2) sesiones de capacitación al personal idóneo según las fechas programadas en el plan de trabajo y en el cronograma; en otros contratos se da una sola jornada de capacitación.

Tabla 14. Cumplimiento de capacitaciones para manejo de equipos hospitalarios instalados

CONTRATO	FECHA CAPACITACIÓN	FRECUENCIA
FA-SASI-I-S-002-2021-1	No aportada	No aportada
FA-SASI-I-S-002-2021-2	9/11/2021	Una jornada de capacitación.
FA-SASI-I-S-002-2021-3	21/10/2021	Una jornada de capacitación. A un solo funcionario.
FA-SASI-I-S-002-2021-4	19/10/2021	Una jornada de capacitación. A un solo funcionario por una hora.
FA-SASI-I-S-002-2021-5	20/12/2021	Una jornada de capacitación. A un solo funcionario.
FA-SASI-I-S-002-2021-6	21/10/2021	Una jornada de capacitación.
FA-SASI-I-S-002-2021-7	Sin fecha estipulada	Una jornada de capacitación.
FA-SASI-I-S-002-2021-8	19/10/2021	Una jornada de capacitación. A un solo funcionario. El certificado aportado corresponde a la misma certificación aportada en el contrato FA-SASI-I-S-002-2021-4, por lo que debe tomarse como NO APORTADA.
FA-SASI-I-S-002-2021-9	No aportada	No aportada

Fuente: Elaboración propia Equipo auditor.

Lo observado, obedece a la falta de aplicación oportuna y adecuada de mecanismos de supervisión en la trazabilidad de las obligaciones contractuales en sus aspectos técnicos, así como a la falta de previsión y valoración del impacto que acarrearía un evento adverso en el funcionamiento de los equipos adquiridos.

Con lo anterior, puede afectarse la calidad del servicio prestado por la ESE Centro de Salud de Guaranda, por el deficiente conocimiento sobre el manejo de equipos, así como el riesgo de pérdida de su garantía frente al fabricante.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, por la vulneración de las normas citadas.

Respuesta de la Entidad

Ahora bien, respecto de los informes de visitas técnicas al lugar de instalación del equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por el FONDO, se aclara que conforme lo indica la obligación específica 1 de cada uno de los contratos, estas visitas se daban sólo en el caso de que los contratistas, una vez verificada

las especificaciones técnicas de cada uno de los bienes que conforman cada contrato, consideren necesario realizar ajustes algunas de las especificaciones, y/o documentos técnicos requeridos conforme la normatividad vigente.

Por otra parte, en cuanto a la observación:

(...)

“No fueron cumplidos los programas de capacitación, los cuales debieron darse en una cantidad mínima de dos (2) sesiones al personal técnico y asistencial que operan los equipos hospitalarios para las IPS, de conformidad con las fechas estipuladas en el plan de trabajo y el cronograma.

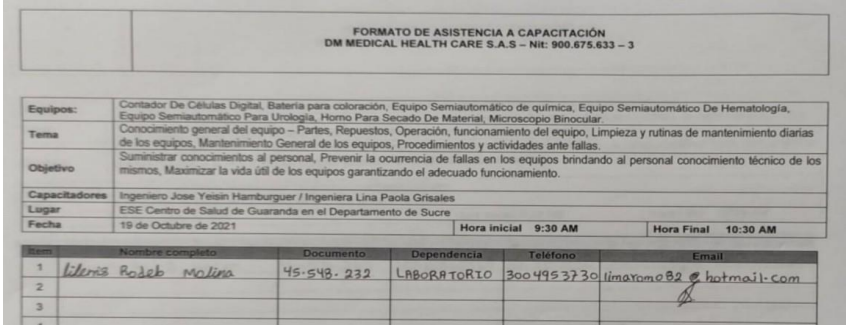
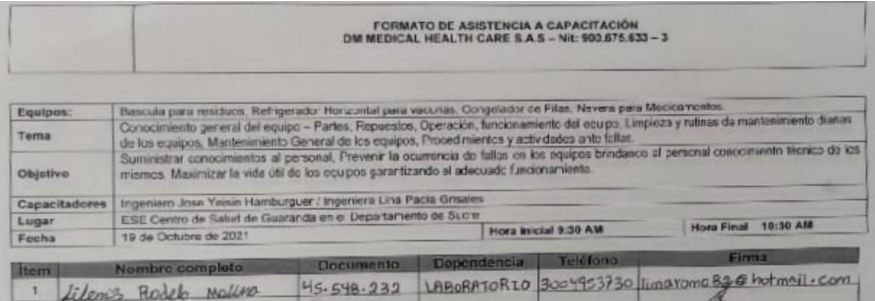
La obligación específica relacionada con las jornadas de capacitación, que debían estar dirigidas al personal técnico y asistencial encargados de su operación, no están debidamente desarrolladas, como se consigna en el siguiente cuadro en algunos contratos no se aporta información, en otros casos se aporta capacitación, pero no como lo indica la Cláusula Quinta, ítem 5.1.3, numeral 15, que señala que deben realizarse al menos dos sesiones de capacitación personal idóneo según las fechas programadas en el plan de trabajo y en el cronograma; en otros contratos se da una sola jornada de capacitación.”

(...)

CONTRATO	FECHA CAPACITACIÓN	FRECUENCIA
FA-SASI-I-S-002-2021-1	No aportada	No aportada
FA-SASI-I-S-002-2021-2	9/11/2021	Una jornada de capacitación.
FA-SASI-I-S-002-2021-3	21/10/2021	Una jornada de capacitación. A un solo funcionario.
FA-SASI-I-S-002-2021-4	19/10/2021	Una jornada de capacitación. A un solo funcionario por una hora.
FA-SASI-I-S-002-2021-5	20/12/2021	Una jornada de capacitación. A un solo funcionario.
FA-SASI-I-S-002-2021-6	21/10/2021	Una jornada de capacitación.
FA-SASI-I-S-002-2021-7	Sin fecha estipulada	Una jornada de capacitación.
FA-SASI-I-S-002-2021-8	19/10/2021	Una jornada de capacitación. A un solo funcionario. El certificado aportado corresponde a la misma certificación aportada en el contrato FA-SASI-I-S-002-2021-4, por lo que debe tomarse como NO APORTADA.
FA-SASI-I-S-002-2021-9	No aportada	No aportada

Se aclara al ente de control que mediante comunicación E-2021-007279 de octubre 14 de 2021 (Adjunta), el FONDO requirió al gerente de la ESE Centro de Salud de Guaranda – Sucre lo siguiente: “Ahora bien, se informa que se tiene programada la fecha de entrega de la dotación de equipamiento hospitalaria, los días del 19 al 22 de Octubre de 2021, por lo que solicitamos disponer del personal idóneo de la IPS (gerente, enfermeras, médicos, bacteriólogos, ingenieros biomédicos, entre otros) que recibirán tanto el equipamiento como la respectiva capacitación en uso de los mismos, lo anterior en razón a que de acuerdo a lo establecido por los fabricantes y distribuidores del equipo médico, cualquier fallo del equipamiento relacionados con mal manejo de los mismos, no estará cubierto por la garantía.”, así las cosas, las jornadas de capacitación se llevaron a cabo con el personal designado en campo por el gerente de la ESE como representante legal de la institución prestadora de servicios de salud.

Respecto de las actas de capacitación mencionadas por el ente de control y previamente aportadas por la entidad se aclara lo siguiente:

Número de contrato	Observación
FA-SASI-I-S-002-2021-1	La entidad aporta nuevamente el documento de capacitación del contrato.
FA-SASI-I-S-002-2021-4	<p>Se aclara que no se trata del mismo registro de capacitación del contrato FA-SASI-I-S-002-2021-8, sino del mismo formato usado por el contratista (que es el mismo para ambos lotes), pero se indica que en el formato cambian los “Equipos a capacitar”.</p> <p>Formato del contrato FA-SASI-I-S-002-2021-4</p> 
FA-SASI-I-S-002-2021-8	<p>Se aclara que no se trata del mismo registro de capacitación del contrato FA-SASI-I-S-002-2021-4, sino del mismo formato usado por el contratista (que es el mismo para ambos lotes), pero se indica que en el formato cambian los “Equipos a capacitar”.</p> <p>Formato del contrato FA-SASI-I-S-002-2021-8</p> 

Se aclara al Ente de control que el acta de capacitación aportada para cada uno de los contratos de dotación de equipamiento hospitalario de la ESE Centro de Salud de Guaranda – Sucre, corresponde a la jornada No.1 de capacitación requerida a los contratistas en el momento de entrega de los bienes. Respecto de la jornada No. 2 de capacitación se indica que es la ESE, como responsable técnico de los bienes y su tenencia, a partir de la entrega y recibo a satisfacción del beneficiario es el encargado de requerir a los contratista de dotación ejecución de dicha actividad ; en ese orden de ideas mediante oficio E-2023-002538 remitido a la ESE: “(...)... se solicita la gestión de entrega de las actas de segunda jornada de capacitación a los bienes de equipamiento hospitalario o en su defecto se indique la fecha en la cual será requerido a los contratistas de dotación. Dicha información, deberá ser allegada a más tardar el 05 de junio de 2022 al medio día”.

Se anexan los siguientes documentos:

- Acta de la primera jornada de capacitación del contrato FA-SASI-I-S-002-2021-1.
- Oficio E-2021-007279 dirigida a la ESE Centro de salud de Guaranda - Sucre.
- Oficio E-2023-002538 dirigida a la ESE Centro de salud de Guaranda - Sucre.-

Análisis Respuesta de la Entidad

Lo observado incluye dos (2) sub temas que se analizan, en forma separada en razón a que cada una tiene una connotación diferente, son ellos: Visitas Técnicas y Jornadas de Capacitación.

Visita Técnicas: Argumenta la entidad auditada lo siguiente:

...respecto de los informes de visitas técnicas al lugar de instalación del equipamiento hospitalario solicitado, con el objetivo de revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por el FONDO, se aclara que conforme lo indica la obligación específica 1 de cada uno de los contratos, estas visitas se daban sólo en el caso de que los contratistas, una vez verificada las especificaciones técnicas de cada uno de los bienes que conforman cada contrato, consideren necesario realizar ajustes algunas de las especificaciones, y/o documentos técnicos requeridos conforme la normatividad vigente.

Al interpretar el numeral 1, del ítem 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS de la Cláusula Quinta, Obligaciones del Contratista, las visitas técnicas deben entenderse como los espacios en el cual el Contratista conceptúa acerca de si es necesario revisar, analizar, validar o ajustar y complementar de ser necesario, las condiciones y características técnicas suministradas por EL FONDO, a lo que posteriormente deberá confirmar por escrito si éstas son concordantes con el marco legal y normativo del sector salud, entre ellos: licencias, registros sanitarios, permisos y demás requerimientos indispensables para el correcto funcionamiento de los bienes.

Es decir, dependerá de la visita que realice el Contratista si dichas especificaciones técnicas deben cumplirlas las ESE o si deberán hacer los ajustes pertinentes; y la exigencia de que se haga por escrito, es justamente para evitar fugas de información u omisiones en dicha materia. Así las cosas, la afirmación o negación de tal insumo (información) solo lo puede garantizar el Contratista mediante visitas técnicas.

Por ello, la cláusula Quinta en el numeral 5.1.3. es clara en denominación como OBLIGACIÓN ESPECÍFICA, y no como una opción discrecional del contratista.

De acuerdo con el análisis realizado a la respuesta y soportes suministrados por la Entidad, se confirma lo observado.

Jornadas de Capacitación: Argumenta la entidad auditada lo siguiente:

“Se aclara al ente de control que mediante comunicación E-2021-007279 de octubre 14 de 2021 (Adjunta), el FONDO requirió al gerente de la ESE Centro de Salud de Guaranda – Sucre lo siguiente: “Ahora bien, se informa que se tiene programada la fecha de entrega de la dotación de equipamiento hospitalaria, los días del 19 al 22 de Octubre de 2021, por lo que solicitamos disponer del personal idóneo de la IPS (gerente, enfermeras, médicos, bacteriólogos, ingenieros biomédicos, entre otros) que recibirán tanto el equipamiento como la respectiva capacitación en uso de los mismos, lo anterior en razón a que de acuerdo a lo establecido por los fabricantes y distribuidores del equipo médico, cualquier fallo del equipamiento relacionados con mal manejo de los mismos, no estará cubierto por la garantía.”, así las cosas, las jornadas de capacitación se llevaron a cabo con el personal designado en campo por el gerente de la ESE como representante legal de la institución prestadora de servicios de salud”.

Al interpretar el numeral 15, del ítem 5.1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS de la Cláusula Quinta, Obligaciones del Contratista, El Contratista deberá “Presentar y realizar un programa de capacitación con un mínimo de dos (2) sesiones al personal técnico y asistencial que operará los equipos hospitalarios para las IPS, de conformidad con las fechas estipuladas en el plan de trabajo y el cronograma. Para lo anterior, EL CONTRATISTA deberá contar con personal capacitado por la casa matriz o distribuidor autorizado ante el INVIMA.”

El oficio al que hace referencia el Fondo Adaptación (E-2021-007279 de octubre 14 de 2021) señala las fechas en que, según la programación, se entrega la dotación de equipamiento hospitalaria (del 19 al 22 de octubre de 2021), así como solicita para tales fechas, la disposición del personal idóneo de la IPS (gerente, enfermeras, médicos, bacteriólogos, ingenieros biomédicos, entre otros) que recibirán tanto el equipamiento como la respectiva capacitación en uso de estos.

No es atribuible a la IPS el incumplimiento en el desarrollo de al menos dos (2) jornadas de capacitación por parte del Contratista a pesar de haber existido previa comunicación anterior para que se dispusiese del personal idóneo, ya que eventualmente pudo haber limitaciones o dificultades en ello; el Contratista debió tener un plan de contingencia concertado para garantizar el cumplimiento en su totalidad, es decir, desarrollar el número mínimo de jornadas de capacitación (dos jornadas) para cada equipo o lote de equipos instalado. Debe entenderse que en este tipo de bienes (equipos médicos de alta complejidad) la responsabilidad de entrega va de la mano con la responsabilidad de capacitar a quien los va a operar.

De acuerdo con el análisis realizado a la respuesta y soportes suministrados por la Entidad, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo Nro. 6 Informes finales de supervisión. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En desarrollo del análisis a los contratos FA-SASI-I-S-002-2021-1, FA-SASI-I-S-002-2021-2, FA-SASI-I-S-002-2021-3, FA-SASI-I-S-002-2021-4, FA-SASI-I-S-002-2021-5, FA-SASI-I-S-002-2021-6, FA-SASI-I-S-002-2021-7, FA-SASI-I-S-002-2021-8 y FA-SASI-I-S-002-2021-9, se determinó que en los caos que se relacionan en la siguiente tabla no se cuenta con el informe final de supervisión que diera cuenta del desarrollo del respectivo contrato.

Tabla 15. Soporte de existencia de informes de supervisión

CONTRATO	SOPORTE INFORME FINAL DE SUPERVISIÓN
FA-SASI-I-S-002-2021-1	NO APORTADO
FA-SASI-I-S-002-2021-2	NO APORTADO
FA-SASI-I-S-002-2021-5	NO APORTADO
FA-SASI-I-S-002-2021-9	NO APORTADO

Fuente: Elaboración propia Equipo auditor.

Crterios y Fuentes de Criterio

El artículo 83 Ley 1474 de 2011, dispone:

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

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

El artículo 38 numeral 1 de la ley 1952 de 2019 establece:

“Son deberes de todo servidor público:

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

El Instructivo para el Seguimiento y Control de Contratos. Código 4-GPY-I-03. Versión 3.1, establece en su numeral 1.1.

“...la supervisión, entendida como el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato, podrá ser llevada a cabo directamente por el Subgerente, Gerente de Macroproyecto o Jefe de Oficina responsable de la contratación, por los servidores públicos de dichas dependencias o por una persona natural o jurídica externa e idónea que haya sido contratada para el efecto.”

Así mismo, dicho instructivo establece como uno de las responsabilidades del supervisor, la verificación del cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda.

Por otra parte, el Numeral 1.11.4 sobre la Etapa post-construcción del Instructivo para el Seguimiento y Control de Contratos, Código 4-GPY-I-03. Versión 3.1, establece como una de las obligaciones de los supervisores: “Recibir manuales de uso y mantenimiento, verificando la claridad en los procedimientos para las garantías y reclamaciones derivados de la ejecución de las obras”.

El Contratos FA-SASI-I-S-002-2021-1, FA-SASI-I-S-002-2021-2, FA-SASI-I-S-002-2021-3, FA-SASI-I-S-002-2021-4, FA-SASI-I-S-002-2021-5, FA-SASI-I-S-002-2021-6, FA-SASI-I-S-002-2021-7, FA-SASI-I-S-002-2021-8 y FA-SASI-I-S-002-2021-9: en su CLÁUSULA SEXTA. SUPERVISIÓN DEL CONTRATO estipula:

“La supervisión del presente contrato se realizará por el Asesor III del Sector Salud o por quien designe el ordenador del gasto del FONDO, de conformidad con lo dispuesto en el Manual de Contratación y los Lineamientos de Supervisión del FONDO o las normas que la modifiquen, reemplacen o complementen. El ordenador del gasto podrá modificar el supervisor designado, informando al respecto al CONTRATISTA, sin que al efecto sea necesaria una modificación contractual. Las obligaciones que debe cumplir el supervisor del contrato son las siguientes:

- 1) Verificar el cumplimiento del objeto contractual y de las obligaciones contraídas por las partes;*
- 2) Elaborar los informes de ejecución y las actas a que haya lugar remitiéndolos de manera oportuna a las instancias correspondientes;*
- 3) Impulsar el trámite de los pagos a favor del CONTRATISTA en los términos establecidos para tales efectos;*
- 4) Informar oportunamente sobre cualquier irregularidad e incumplimiento que se presente en la ejecución del contrato;*
- 5) Solicitar oportunamente las modificaciones al contrato, cuando sea procedente;*
- 6) Garantizar la publicación de los documentos que prueben la ejecución del contrato en la plataforma del SECOP II, así: a) Verificar que EL CONTRATISTA cargue en SECOP II los informes de actividades que demuestren la ejecución del contrato, y b) Publicar las*

certificaciones de cumplimiento del contrato, expedidas por el supervisor para los pagos del contrato. Dichas publicaciones, se deberán realizar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su fecha de expedición, y

7) Una vez vencido el plazo de ejecución del contrato, proyectar el acta de liquidación del contrato si a ellos hubiere lugar.”

Condición

En desarrollo del proceso auditor, se solicitó información contractual, con los oficios. 2023EE0043405 de fecha 22 de marzo de 2023 y 2023EE0064135 de fecha 26 de abril de 2023, el FONDO, suministro respuesta con las comunicaciones: E-2023-001702 de fecha 28 de marzo de 2023 y E-2023-002130 de fecha 3 de mayo de 2023.

Analizada la información suministrada, se determinó que no se aportaron los informes finales de supervisión para los siguientes contratos:

Tabla 16. Soporte de existencia de informes de supervisión

CONTRATO	SOPORTE INFORME FINAL DE SUPERVISIÓN
FA-SASI-I-S-002-2021-1	NO APORTADO
FA-SASI-I-S-002-2021-2	NO APORTADO
FA-SASI-I-S-002-2021-5	NO APORTADO
FA-SASI-I-S-002-2021-9	NO APORTADO

Fuente: Elaboración propia Equipo auditor.

La carencia de los informes finales de supervisión no permitió establecer el seguimiento y control al cumplimiento del contratista en todos los aspectos pactados o si se presentaron irregularidades e incumplimientos, que requirieran tomar las medidas correctivas o el traslado a instancias. El hecho de no contar con el informe final de supervisión equivaldría a no tener la certeza del cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Lo descrito se origina en la falta de aplicación, oportuna y adecuada, de mecanismos de supervisión y el no cumplimiento de una obligación contractual como es la presentación del informe final de supervisión.

Por lo anterior, no es posible establecer el cumplimiento real de los contratos y por ende de los planes y programas del ente contratante y de las entidades de salud beneficiaria.

Lo expuesto reviste presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de las normas citadas en los criterios del hallazgo.

Respuesta de la Entidad

Se aclara al Ente de Control que previamente se remitieron los informes de los contratos de dotación que fueron objeto de liquidación conforme a la cláusula vigésima de cada uno de los 9 contratos de dotación, así:

“(…) CLÁUSULA VIGÉSIMA. - LIQUIDACIÓN: Terminada la ejecución del contrato de manera satisfactoria, no será necesaria su liquidación, de conformidad con lo indicado en el numeral 4.4.1. de Manual de Contratación Vigente en concordancia con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto Nacional 019 de 2012, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, en donde se establece que solo serán objeto de liquidación aquellos contratos de tracto sucesivo cuya cuantía sea superior a 250 SMMLV. Por lo anterior, teniendo en cuenta que el presente contrato es de Compraventa, EL FONDO procederá a liquidar el presente contrato únicamente en caso de presentarse la solicitud de terminación anticipada por mutuo acuerdo, o si hay saldos a favor de alguna de las partes o si es necesario liberar recursos. (…)”

Sin embargo, en relación a los contratos FA-SASI-I-S-002-2021-1, FA-SASI-I-S-002-2021-2, FA-SASI-I-S-002-2021-5, y FA-SASI-I-S-002-2021-9, la Entidad se encuentra dentro del proceso de liquidación de los contratos, lo que conlleva a la recopilación de la documentación soporte y en lo que respecta al informe final de supervisión, los mismo se encuentran ya elaborados en revisión para la suscripción y serán adjuntos cuando se culmine la proyección del acta de liquidación.

Por último, se aclara que solo el FA-SASI-I-S-002-2021-2, requiere ser liquidado en virtud de la cláusula vigésima del contrato. Los contratos FA-SASI-I-S-002-2021-1, FA-SASI-I-S-002-2021-5, y FA-SASI-I-S-002-2021-9, no requieren ser liquidados debido a que no existen saldos a favor de alguna de las y/o no es necesario liberar recursos.

Análisis Respuesta de la Entidad

En los contratos FA-SASI-I-S-002-2021-1, FA-SASI-I-S-002-2021-2, FA-SASI-I-S-002-2021-5, y FA-SASI-I-S-002-2021-9, no se encuentran debidamente liquidados luego de haberse cumplido los cinco (5) meses de plazos para su culminación (16/09/2021 – 15/02/2022) y sobre estos no ha obrado un informe de supervisión que dé cuenta del cabal cumplimiento de su objeto, o de posibles inconsistencias, la CLÁUSULA SEXTA. - SUPERVISIÓN DEL CONTRATO, en sus numerales 1 y 2 establece: “1) Verificar el cumplimiento del objeto contractual y de las obligaciones contraídas por las partes; 2) Elaborar los informes de ejecución y las actas a que haya lugar remitiéndolos de manera oportuna a las instancias correspondientes”.

Los argumentos expuestos por el ente auditado ante lo observado, hace referencia a lo expresado en el Manual de Contratación en el numeral 4.4.1. en donde se establece que “solo serán objeto de liquidación aquellos contratos de tracto sucesivo

cuya cuantía sea superior a 250 SMMLV”. Siendo además la modalidad Compraventa y no tracto sucesivo.

Por otra parte, afirma que los contratos en cuestión se encuentran en proceso de liquidación, conllevando con ello “...la recopilación de documento soportes”, aduciendo además que los respectivos Informes Finales de Supervisión se encuentra ya elaborados y en revisión previa a la suscripción y posteriormente ser adjuntados una vez culmine la proyección del Acta de Liquidación.

Para la CGR las causas que originan el incumplimiento en esta materia se deben a la falta de aplicación oportuna y adecuada de mecanismos de supervisión y en el desconocimiento de la importancia del informe final como insumo de verificación, seguimiento y control oportuno y posterior.

La entidad en su respuesta, manifiesta que el expediente contractual en todas sus acepciones solo se compilará y materializará con la liquidación del acuerdo de voluntades. Al respecto la CGR considera que la labor de supervisión está establecida legal y contractualmente como un seguimiento en tiempo real, que debe realizarse y documentarse así mismo en tiempo real, de tal manera que su aplazamiento desfigura las calidades que el legislador le imprimió como garantía de ejecución de los objetos contractuales.

De acuerdo con el análisis realizado a la respuesta y soportes suministrados por la Entidad, se confirma lo observado como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Verificar el cumplimiento, por parte del Fondo Adaptación, de lo establecido en el documento denominado “Plan de Acción Integral para reducción del riesgo de inundación y adaptación al cambio climático en la región de La Mojana”, a partir de las actividades efectivamente realizadas por la entidad a cargo.
--

El Fondo Adaptación estructuró un Plan de Acción Integral para superar los problemas que han afectado a la región de La Mojana, pero este no se ha implementado de manera óptima, eficaz y eficiente. No han prosperado las gestiones de los recursos para el desarrollo de las obras, y las obras contratadas no se están desarrollando a cabalidad, tampoco se ha incorporado el Plan como política de gobierno.

Hallazgo Nro. 7. Implementación y cumplimiento del “Plan de Acción Integral para la reducción del riesgo de inundaciones y adaptación al cambio climático en la región de La Mojana”. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Fondo Adaptación estructuró un Plan de Acción Integral para superar los problemas que han afectado a la región de La Mojana, involucrando tanto las variables naturales como socioeconómicas y ambientales en un modelo de gestión integral. Sin embargo, no se ha implementado de manera óptima, eficaz y eficiente, y a pesar de que las condiciones iniciales del modelo, que sirvieron de base para su elaboración, han sufrido cambios considerables, lo cual afecta la validez y la continuidad de la implementación, la entidad no ha surtido la actualización de este, tanto en costos como en tiempos.

Las debilidades en la implementación del Plan de Acción y en la gestión de recursos incide en la solución definitiva a los problemas de la región de La Mojana asociados a su dinámica hidrológica, toda vez que no se está tomando en cuenta el alcance esperado del mismo, no se están gestionando los recursos para el desarrollo de las obras, y las obras contratadas no se están desarrollando a cabalidad.

Criterios y Fuentes de Criterio

- **Constitución Política de Colombia**

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

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

- **Ley 489 de 1998**

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

- **Decreto Ley 4819 de 2010**

ARTÍCULO 1o. CREACIÓN DEL FONDO. Créase el Fondo Adaptación, cuyo objeto será

la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña”, con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este Fondo tendrá como finalidad la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de “La Niña”, así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional podrá con cargo a los recursos de este fondo, celebrar convenios con gobiernos extranjeros, cuyo objeto esté relacionado con las acciones de recuperación, construcción y reconstrucción requeridas para la superación definitiva del fenómeno de “La Niña”.

PARÁGRAFO 2o. Las entidades territoriales podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el fondo a que se refiere el presente artículo.

- **Ley 1753 de 2015**

ARTÍCULO 155. DEL FONDO ADAPTACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 46 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Fondo Adaptación, creado mediante Decreto-Ley 4819 de 2010, hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012.

Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para ejecutar los recursos destinados al programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos, se regirán por el derecho privado. Lo anterior, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en los artículos 11 y 17 de la Ley 1150 de 2007, a partir del 1 de enero de 2020 los procesos contractuales que adelante el Fondo Adaptación se regirán por lo previsto por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

Con el propósito de fortalecer y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado, el Fondo Adaptación podrá estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o del Plan Nacional de Adaptación y de la Política Nacional de Cambio Climático, o su equivalente, en coordinación con los respectivos sectores.

PARÁGRAFO. Será responsabilidad de las entidades del orden nacional y territorial

beneficiarias de los proyectos a cargo del Fondo Adaptación, garantizar su sostenibilidad y la puesta en marcha de los mecanismos jurídicos, técnicos, financieros y operacionales necesarios para su adecuada implementación.

- **Ley 1952 de 2019**

ARTÍCULO 38. DEBERES. Son deberes de todo servidor público:

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

- **Documento CONPES 3776 de 2013 - DECLARATORIA DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROYECTO “CONSTRUCCIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA OLA INVERNAL – DECRETO 4580 DE 2010 NACIONAL”**

- **PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIONES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA REGIÓN DE LA MOJANA – marzo de 2016.**

Condición

El Fondo Adaptación, constituido mediante el Decreto Ley 4819 de 2010, fue creado para “(...) la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de “La Niña”, así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo.(...)”.

De igual forma, de acuerdo con el Art. 155 de la Ley 1753 de 2015, el Fondo Adaptación es incluido en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y es facultado para “(...) estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o del Plan Nacional de Adaptación y de la Política Nacional de Cambio Climático, o su equivalente, en coordinación con los respectivos sectores.”, a fin de “(...) fortalecer y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado (...)”.

El Fondo Adaptación, mediante oficio E2023-000915 informa que, para el caso de atención de emergencias y priorización de la región de La Mojana, se dieron las siguientes actuaciones:

“Mediante Acta 001 del 24 de mayo de 2011 del Consejo Directivo, la Entidad adoptó el Manual de Priorización y Selección de Proyectos por parte del Fondo Adaptación presentado por la firma McKinsey & Company Colombia, consistente en la formulación de proyectos a partir de las postulaciones recibidas de los ministerios y gobiernos departamentales y municipales.

De acuerdo con la metodología de McKinsey, el Consejo Directivo del Fondo Adaptación realiza la selección de postulaciones de proyectos realizadas por los ministerios, y de conformidad con la tipología de proyectos, estos se agrupan y se definen dentro la estructura del Fondo Adaptación, en los sectores Salud, Vivienda, Educación, Agua y Saneamiento Básico, Transporte, Medio Ambiente y los Macroproyectos La Mojana, Canal del Dique, Jarillón de Cali, Gramalote y Rio Fonce.

Con base en las afectaciones que sufrió la región de La Mojana con la ola invernal, el DNP realizó ante el Fondo Adaptación dos postulaciones:

a. Postulación Nro. 165: *presentada en el Consejo Directivo Nro. 04 realizado el 29 de septiembre de 2011 denominada “Plan Integral de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Territorial de La Mojana, componente: Contribución socioeconómica y climática a la actualización de la zonificación ambiental y prefactibilidad de escalar especies resilientes a las condiciones agroecológicas de La Mojana”.*

b. Postulación “Manejo del Sistema Hídrico”: *Durante la sesión Nro. 13 del Consejo Directivo del Fondo Adaptación celebrada el 28 de junio de 2012, la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del DNP, presentó la preinversión para el “Manejo del sistema de drenaje de los Ríos San Jorge y Cauca en la región de La Mojana” que contribuya a la reducción del riesgo por inundaciones, para lo cual, el DNP presenta la propuesta derivada del convenio DNP - UNAL, 336/2011, cuyo tema central es la recuperación de la conectividad hídrica de La Mojana.*

*Posteriormente, el CONPES 3776 del 30 de septiembre de 2013 declara de importancia estratégica el proyecto “Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal”, y establece que la diferencia entre la actuación de Colombia Humanitaria y el Fondo Adaptación radicaba en que el primer instrumento pretendió atender lo urgente e inmediato, **mientras que la creación del Fondo Adaptación se orientó a dar soluciones estructurales a problemáticas que quedaron en evidencia a raíz del fenómeno de “La Niña 2010-2011”.***

Así mismo, el mencionado CONPES señala que “[...] corresponde al FONDO intervenir en tres de los cinco ejes estructurantes de atención así: i) Infraestructura; ii) Desarrollo Económico y iii) Sostenibilidad Ambiental. Para tal efecto, el FONDO ha definido como líneas de intervención ocho sectores estratégicos: i) Mitigación del Riesgo

(Macroproyectos); ii) Vivienda; iii) Transporte; iv) Deporte, ICBF, Cultura y Educación (Estrategia DICE); v) Agua Potable y Saneamiento Básico; vi) Reactivación económica; vii) Medio ambiente; y viii) Salud”. En el entendido que el FONDO se creó para “[...] dar soluciones estructurales a problemáticas no abordadas por el país [...]”. y que se exacerbaban tras los efectos derivados del fenómeno de “La Niña” 2010-2011.

Específicamente para la región de La Mojana el CONPES 3776 de 2013 establece lo siguiente:

“[...] Se hace necesaria la declaratoria de importancia estratégica del proyecto de inversión: “Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola inverna – Decreto 4580 de 2010 nacional”, con el fin de asegurar la continuidad del proceso de reconstrucción que a la fecha adelanta el FONDO” [...] Para el desarrollo de este proyecto se requiere la formulación e implementación de un Plan de Acción basado en la evaluación del riesgo por inundación en un área que abarca los 11 municipios de la región de La Mojana, como base para la identificación de las medidas para la reducción integral del riesgo de orden estructural y no estructural que serán implementadas por el FONDO[...]. El proyecto en la región de La Mojana busca constituirse en una herramienta para articular acciones e intervenciones en torno al concepto de territorio seguro, que permita potenciar las capacidades de desarrollo local mediante el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento territorial y ambiental, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático [...]”

Así mismo, dicho CONPES “solicita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al DNP y al Fondo Adaptación realizar las acciones necesarias para adelantar el trámite correspondiente para **la aprobación de las vigencias futuras requeridas para la total financiación y ejecución del proyecto**”. (Negrita fuera de texto).

Es así, como el CONPES 3776 de 2013 estableció desarrollar este proyecto bajo la formulación e implementación de un Plan de Acción basado en la evaluación del riesgo por inundación para potenciar capacidades de desarrollo local mediante el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento territorial y ambiental, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático (...)¹ (Negrita y subrayado fuera de texto)

En cumplimiento de sus funciones y atendiendo a las recomendaciones del CONPES 3776 de 2013, el Fondo estructura el denominado “PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIONES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA REGIÓN DE LA MOJANA”, cuyo objetivo principal es desarrollar intervenciones en la región de La Mojana de manera integral, tal como se cita a continuación:

*“El Plan de Acción que se presenta es **integral**, es decir, está enfocado en ejecutar de una parte las obras **estructurales** necesarias para reducir la amenaza de inundación (protección de cascos urbanos, viviendas palafíticas) y **no estructurales** para disminuir las*

¹Tomado del oficio E2023-000915 del 3 de febrero de 2023, mediante el cual la entidad da respuesta al requerimiento 2023EE0009718 del 25 de enero de 2023.

vulnerabilidades social (sic), económica y fortalecer la resiliencia de la población para enfrentar las amenazas. Además, tiene un **balance** adecuado entre las obras de protección de cascos urbanos y viviendas adaptadas e inversión en materia social, económica e institucional para garantizar el desarrollo productivo sostenible de las comunidades conservando la riqueza natural y el patrimonio cultural.

De otra parte, el Plan de Acción contempla la adaptación a los efectos del cambio climático, y tiene en cuenta las características y especificidades del territorio: un delta inundable, aislado, con baja densidad poblacional, predominantemente rural, con una economía predominante en ganadería, agricultura y pesca, con altos niveles de pobreza de su población pero con un conocimiento ancestral anfibio que constituye una forma de adaptación a los ciclos hidrológicos de La Mojana. En este sentido, acomete acciones de **corto y mediano plazo** con un enfoque **sectorial y territorial** con ayuda de un modelo de priorización y un análisis costo-beneficio. (...)

ANTECEDENTES

Por su condición de delta aluvial, La Mojana es una región constantemente expuesta a amenazas hidrometeorológicas, razón por la cual demanda una adecuada gestión de los componentes del riesgo. En el pasado muchas de las intervenciones estructurales que se hicieron en la Mojana fueron reactivas a las emergencias y por lo tanto no lograron el objetivo de disminuir el riesgo, por el contrario, terminaron por exacerbarlo o simplemente lo trasladaron a un punto geográfico diferente con los mismos o mayores impactos. **Por eso, en La Mojana es necesario dejar de actuar únicamente cuando se materializa el desastre. Las políticas enfocadas a la solución de emergencias sin un enfoque preventivo derivan en otorgar mayor importancia a las obras estructurales, ya que son más visibles como productos de la gestión pública, y menos relevancia a alternativas no estructurales como el mantenimiento, o a aquellas que favorecen la prevención y la adaptación al riesgo de inundaciones** (...).

(...)

El objetivo del Plan de Acción es lograr un desarrollo integral, sostenible y adaptado al cambio climático, fundamentado en la gestión adecuada de las amenazas de inundación y la reducción de las vulnerabilidades de las comunidades, pobladores y sus activos, teniendo en cuenta las restricciones técnicas, jurídicas, presupuestales y políticas.

Objetivos específicos:

- I. Contribuir a la reducción del riesgo por amenazas hidrometeorológicas a través del desarrollo de estructuras adecuadas de manejo del recurso hídrico, así como infraestructura adaptada.
- II. Impulsar un desarrollo sostenible orientado a garantizar los derechos sociales, culturales y ambientales.
- III. Fortalecer las capacidades institucionales y de la población para adaptarse a las

dinámicas hídricas con un enfoque prospectivo de gestión del riesgo.”² (Negrita y subrayado fuera de texto)

La problemática principal en la región de La Mojana se centra en que la misma, al ser un delta interno de los ríos Cauca y San Jorge, es una planicie de inundación propensa a ser afectada durante las temporadas invernales, lo cual genera afectaciones de tipo económico, social y ambiental en los 11 municipios que la conforman.

Es por lo anterior que, mediante la utilización de herramientas de modelación hídrica e hidrológica para construir un modelo hidrodinámico que reflejara de manera muy cercana a la realidad las condiciones de la región de La Mojana, y adicionando al mismo el estudio de las variables socioeconómicas y ambientales de la zona, el Fondo Adaptación hizo evaluación de riesgos y selección de alternativas para lograr una acción integral efectiva que fuera de beneficio para la región y cubriera tanto las necesidades de protección de estructuras como las necesidades de desarrollo económico, social y ambiental de la misma.

Los resultados de dicha evaluación y los hitos asociados a las acciones a implementar, se plasmaron en el documento final del “PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIONES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA REGIÓN DE LA MOJANA”, tal como se cita a continuación:

“(…) PROGRAMAS Y PROYECTOS

El Plan de Acción está organizado alrededor de cinco grandes programas: i) infraestructura más segura y sostenible; ii) hábitat saludable; iii) desarrollo socio-económico adaptado; iv) recuperación de las dinámicas ambientales; y v) gobernanza y fortalecimiento de capacidades locales. A continuación se describen cada uno de los programas y se plantean los principales proyectos que se buscan adelantar para garantizar el desarrollo sostenible de la región de La Mojana. (...)

Infraestructura más segura y sostenible

El principal objetivo de este programa es reducir la exposición y susceptibilidad física a través de obras que garanticen el control de inundaciones en los cascos urbanos y la construcción de viviendas, sedes institucionales, entidades educativas y vías adaptadas a la amenaza de inundación.

El programa está compuesto por cuatro proyectos. El primero busca garantizar la protección de los cascos urbanos de los once municipios de La Mojana a través del reforzamiento de las obras existentes y la construcción de nuevas estructuras que garanticen que las edificaciones existentes no se vean afectadas ante escenarios de inundación con un periodo de retorno de 475 años. La construcción de estas obras de control de inundaciones

² PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIONES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA REGIÓN DE LA MOJANA, pág. 9, 12, 88.

representa una oportunidad para repensar el desarrollo urbanístico y la expansión futura en las 11 cabeceras municipales de La Mojana. De manera articulada con la revisión de los POT, que se propone más adelante, se deberá diseñar obras que protejan no solamente las edificaciones y estructuras actuales, sino también las futuras. Asimismo, se debe estas obras deben contemplarse no solamente como estructuras de protección sino como una oportunidad de mejorar el espacio público, crear zonas de interés turístico, deportivo y cultural para las cabeceras.

El segundo proyecto contempla la construcción de viviendas adaptadas que protejan a sus residentes de los pulsos hídricos naturales de la región. Por un lado, el FA ha venido y continuará avanzando en la entrega de las 2.890 viviendas para los damnificados de la Ola Invernal 2010-2011. Por otro lado, el FA construirá en sitio cerca de 2.000 nuevas viviendas para población que se encuentra expuesta a amenazas hidrometeorológicas, garantizando la reducción del riesgo por inundación a través de la elevación estructural de las mismas (palafitos).

El tercer proyecto consiste en la construcción de sedes educativas, hospitales y centros de salud adaptados. Estos juegan un papel fundamental para el desarrollo de la región en tanto que no hay una oferta suficiente que garantice los derechos de los habitantes en materia de salud y educación, factores que contribuyen, por lo demás, a incrementar la vulnerabilidad antes las amenazas hidrometeorológicas.

El cuarto y último proyecto en este programa consiste en mejorar la conectividad regional. Al respecto el FA ha avanzado en la ejecución del Puente Yatí-Bodega que permite integrar la región del bajo Cauca y a La Mojana con todo el eje de desarrollo del río Magdalena. Finalmente, en la medida que el movimiento de carga de la región se hace principalmente por la vía fluvial, se plantea mejorar la infraestructura portuaria.

Hábitat saludable

El programa de hábitat saludable busca garantizar condiciones ambientales adecuadas que permitan evitar riesgos prevenibles en la salud de los habitantes de La Mojana. Para esto se plantea adelantar un proyecto de mejoramiento de los acueductos y sistemas de saneamiento básico de los cascos urbanos. En esta materia el FA ha venido adelantando la rehabilitación del sistema de tratamiento de aguas residuales y del emisario final del casco urbano de San Marcos-Sucre que beneficiará a cerca de 51.350 beneficiarios y ayudará a descontaminar la ciénaga y se contempla adelantar.

(...)

Desarrollo socio-económico adaptado

El programa de desarrollo socio-económico adaptado es, quizás, el más ambicioso de todos los programas propuestos en el Plan de Acción en tanto que plantea intervenciones significativas que tienen como objetivos la reducción de la pobreza, la transformación productiva a sistemas más adaptados a la variabilidad y el cambio climático, el reconocimiento y apropiación del patrimonio cultural de los de los habitantes prehispánicos y la creación de nuevas oportunidades de formación para el desarrollo de la región. (...)

Recuperación de las dinámicas ambientales

El mayor recurso de La Mojana es el agua y debe ser gestionado siguiendo las dinámicas cíclicas de los pulsos hidrológicos, las capacidades de carga de las ciénagas y evitando superar algunos umbrales críticos de abundancia y escasez del agua que llevan a eventos igual de catastróficos. Se debe cambiar la visión de que el secamiento de la zona es un ideal y que se le debe ganar espacio al humedal. Además, si bien las acciones están orientadas a la inundación durante las temporadas de invierno, las sequías durante el verano afectan fuertemente a los habitantes, por ejemplo, generando hambruna, por lo que es necesario generar mayor conciencia sobre los riesgos asociados a la escasez del agua.

(...)

Gobernanza y fortalecimiento de capacidades locales

El objetivo del Programa de Gobernanza y Fortalecimiento de Capacidades Locales es fortalecer las capacidades de planeación, gestión y ordenamiento territorial de los entes locales. El programa consta de cinco proyectos estratégicos. El primero consiste en la Formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCAS) que son instrumentos fundamentales para el ordenamiento territorial alrededor del agua. El POMCA del río San Jorge va a permitir delimitar las zonas de restricción ambiental que garantizan los pulsos hídricos naturales y protegen las ciénagas y los humedales. Los resultados de la delimitación de los POMCA serán insumos fundamentales para el segundo proyecto que consiste en la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial, POT. Este proceso que será adelantado conjuntamente entre el DNP y el FA busca brindar a los alcaldes electos los insumos, las herramientas y el acompañamiento técnico necesario para actualizar estos documentos, a partir de la revisión ordinaria de cada uno de los POT de la Región de la Mojana a la luz de los nuevos lineamientos emitidos por el Gobierno Nacional.

(...)

FINANCIAMIENTO

El Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de La Mojana requiere de recursos de inversión estimados en 1,06 billones de pesos que serán distribuidos de la siguiente manera: 681 mil millones se destinarán para el programa de Infraestructura más segura y sostenible; 39 mil millones buscarán garantizar un Hábitat saludable; 249 mil millones promoverán un Desarrollo socio-económico adaptado; 60 mil millones serán invertidos en Recuperar las dinámicas ambientales naturales de la región; y, finalmente, cerca de 32 mil millones promoverán la gobernanza y el fortalecimiento de las capacidades de los entes territoriales.(...)

La financiación del Plan de Acción estará a cargo, principalmente, del FA. Cabe resaltar que el Fondo ya ha apropiado y se encuentra en proceso de ejecutar cerca de 442 mil millones de pesos destinados principalmente para proyectos del programa de infraestructura más segura y sostenible. Para el desarrollo de los demás proyectos, es necesario apropiarse 541 mil millones de pesos adicionales de los cuáles el Fondo ya ha presupuestado ejecutar cerca de 46 mil millones de pesos en proyectos que se encuentran en proceso de estructuración. Por lo tanto, para las vigencias del 2017 y 2018, el Fondo Adaptación deberá contar con cerca de 495 mil millones de pesos adicionales para la ejecución del Plan. Finalmente, cabe resaltar que cerca del 7,5% de

los recursos del plan, es decir unos 80 mil millones de pesos, corresponden a recursos de cofinanciación de entidades como el DNP, las agremiaciones de productores y los entes territoriales. (...)

La siguiente imagen muestra la proyección de recursos a invertir por cada uno de los programas y proyectos.

(...)

PROGRAMAS Y PROYECTOS	SUBPROYECTOS	INVERSIÓN TOTAL
INFRAESTRUCTURA MÁS SEGURA Y SOSTENIBLE		\$ 681.110
Protección de cascos urbanos	Protección de cascos urbanos	\$ 108.500
Viviendas rurales adaptadas	Viviendas damnificados Ola Invernal 2010-2011	\$ 140.012
	Viviendas rurales adaptadas	\$ 100.000
	Sedes educativas	\$ 57.847
Escuelas y centros de salud seguros	Hospitales y centros de salud adaptados	\$ 38.257
Conectividad regional	Puente Yatí-Bodega	\$ 236.494
HABITAT SALUDABLE		\$ 39.533
Acueductos y saneamiento básico para cabeceras municipales	Alcantarillado de San Marcos - Sucre	\$ 2.643
Saneamiento básico para las zonas rurales	Saneamiento básico para las zonas rurales	\$ 35.000
Sistema de seguimiento a la contaminación por mercurio	Seguimiento a la contaminación por mercurio (Fase 1)	\$ 1.890
DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO ADAPTADO		\$ 249.446
Superación de la pobreza de las Familias Rurales (DPS)	Acompañamiento a la población beneficiada	\$ 33.141
	Fortalecimiento social y participación	\$ 6.672
	Seguridad Alimentaria	\$ 9.600
	Proyectos productivos	\$ 34.898
Ganadería sostenible: Adaptación de la ganadería	Regeneración natural y árboles dispersos	\$ 25.500
	Cercas vivas	\$ 9.800
	Sistemas Silvopastoriles Intensivos	\$ 30.000
Tecnificación agrícola: Adaptación de los cultivos de arroz y maíz	AMTEC: Adopción Masiva de Tecnología	\$ 2.789
	Pozos profundos de agua y riego complementario	\$ 11.480
	Plantas de Secamiento, Almacenamiento y Trilla	\$ 44.915
Apropiación y difusión del patrimonio arqueológico (Turismo cultural)	Parque, Centro de investigación y museo arqueológico	\$ 15.511
Buenas Prácticas Pesqueras: Administración y fomento de la pesca y acuicultura	Estudio sobre aprovechamiento sostenible del recurso pesquero	\$ 700
	Implementación de medidas de administración y fomento	\$ 2.900
	Desarrollo y fortalecimiento de cultivos piscícolas	\$ 2.540
Formación para el desarrollo: Nuevo centro agropecuario del SENA	Centro de Formación Agropecuaria de La Mojana	\$ 19.000
RECUPERACIÓN DE LAS DINÁMICAS AMBIENTALES		\$ 59.720
Recuperación del sistema de drenaje río-caño-humedales de La Mojana	Restauración del ecosistema de humedales de La	\$ 4.720
	Recuperación del sistema de caños principales del Cauca-San Jorge	\$ 10.000
	Reconexión del río Cauca con la planicie inundable	\$ 45.000
GOBERNANZA Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES LOCALES		\$ 32.305
Formulación de Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas	Formulación de POMCAS	\$ 7.189
Acompañamiento a actualización de Planes de Ordenamiento	Acompañamiento a actualización de Planes de	\$ 2.000
Sistema de alertas tempranas hidrometeorológicas	Sistema de alertas tempranas hidrometeorológicas	\$ 3.490
Acuerdo de gobernanza del agua	Acuerdos y resolución de conflicto de gobernanza del agua	\$ 926
Actualización del catastro urbano y rural	Catastro multipropósito	\$ 18.700
		\$ 1.062.114

CRONOGRAMA

La ejecución del Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de La Mojana se ha venido

adelantando desde la creación del Fondo Adaptación y se extenderá durante toda su vigencia, es decir hasta diciembre del 2018. (...)

PROGRAMAS Y PROYECTOS	CRONOGRAMA			Año 2016 (trimestres)				Año 2017 (trimestres)				Año 2018 (trimestres)			
	Fecha Inicio	Fecha Finalización	Duración (meses)	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
INFRAESTRUCTURA MÁS SEGURA Y SOSTENIBLE	13-oct-15	12-feb-19	41												
Protección de cascos urbanos	01-oct-16	31-oct-18	25												
Viviendas rurales adaptadas	01-nov-16	31-dic-18	26												
Escuelas y centros de salud seguros	01-ene-17	31-dic-18	24												
Conectividad regional	13-oct-15	12-feb-19	41												
HABITAT SALUDABLE	02-feb-12	31-dic-18	84												
Acueductos y saneamiento básico para cabeceras municipales	02-feb-12	31-may-16	53												
Saneamiento básico para las zonas rurales	01-jun-16	31-dic-18	31												
Sistema de seguimiento a la contaminación por mercurio	01-jun-16	31-may-18	24												
DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO ADAPTADO	01-jun-16	31-dic-18	31												
Superación de la pobreza de las Familias Rurales (DPS)	01-jun-16	31-dic-18	31												
Ganadería sostenible: Adaptación de la ganadería	01-oct-16	31-dic-18	27												
Tecnificación agrícola: Adaptación de los cultivos de arroz y maíz	01-jun-16	31-oct-18	29												
Apropiación y difusión del patrimonio arqueológico (Turismo cultural)	01-jun-16	31-dic-18	31												
Buenas Prácticas Pesqueras: Administración y fomento de la pesca y acuicultura	01-oct-16	31-mar-17	6												
Formación para el desarrollo: Nuevo centro agropecuario del SENA	01-jun-16	31-dic-18	31												
RECUPERACIÓN DE LAS DINÁMICAS AMBIENTALES	01-sep-16	31-mar-17	7												
Recuperación del sistema de drenaje río-caño-humedales de La Mojana	01-sep-16	31-mar-17	7												
GOBERNANZA Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES LOCALES	13-ago-14	31-dic-18	53												
Formulación de Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas	13-ago-14	14-ene-17	30												
Acompañamiento a actualización de Planes de Ordenamiento Territorial	01-may-16	31-oct-16	6												
Sistema de alertas tempranas hidrometeorológicas	01-ene-17	31-dic-18	24												
Acuerdo de gobernanza del agua	01-ene-17	31-dic-17	12												
Actualización del catastro urbano y rural	01-ene-17	31-dic-18	24												

(...)³ (Negrita y subrayado fuera de texto).

³ Íbid., pág. 88 – 96.

Al revisar el cumplimiento y la efectividad de este Plan de Acción Integral, construido por el Fondo Adaptación para estructurar e implementar una solución a la problemática de la Mojana tanto a nivel técnico como a nivel social y ambiental, se encuentra lo siguiente, con corte a 31 de diciembre de 2022:

Tabla 17. Recursos asignados a La Mojana vs. Inversión presupuestada en Plan de Acción Integral

PROGRAMAS Y PROYECTOS	SUBPROYECTOS	INVERSIÓN TOTAL PRESUPUESTADA (millones de pesos)	TOTAL ASIGNADO (millones de pesos)	Relación A/P
INFRAESTRUCTURA MÁS SEGURA Y SOSTENIBLE		\$681.110	\$614.484	90,22%
Protección de cascos urbanos	Protección de cascos urbanos	\$108.500	\$134.703	124,15%
Viviendas rurales adaptadas	Viviendas damnificadas Ola Invernal 2010-2011	\$140.012	\$119.866	85,61%
	Viviendas rurales adaptadas	\$100.000	\$7.787	7,79%
Escuelas y centros de salud seguros	Sedes educativas	\$57.847	\$28.834	49,84%
	Hospitales y centros de salud adaptados	\$38.257	\$16.884	44,13%
Conectividad regional	Puente Yatí-Bodega	\$236.494	\$306.410	129,56%
HABITAT SALUDABLE		\$39.533	\$4.939	12,49%
Acueductos y saneamiento básico para cabeceras municipales	Alcantarillado de San Marcos - Sucre	\$2.643	\$3.039	114,99%
Saneamiento básico para las zonas rurales	Saneamiento básico para las zonas rurales	\$35.000	\$0	0,00%
Sistema de seguimiento a la contaminación por mercurio	Seguimiento a la contaminación por mercurio (Fase 1)	\$1.890	\$1.900	100,53%
DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO ADAPTADO		\$249.446	\$27.873	11,17%
Superación de la pobreza de las Familias Rurales (DPS)	Acompañamiento a la población beneficiada	\$33.141	\$10.480	31,62%
	Fortalecimiento social y participación	\$6.672	\$0	0,00%
	Seguridad Alimentaria	\$9.600	\$0	0,00%
	Proyectos productivos	\$34.898	\$9.392	26,91%
Ganadería sostenible: Adaptación de la ganadería	Regeneración natural y árboles dispersos	\$25.500	\$0	0,00%
	Cercas vivas	\$9.800	\$0	0,00%
	Sistemas Silvopastoriles Intensivos	\$30.000	\$0	0,00%
Tecnificación agrícola: Adaptación de los cultivos de arroz y maíz	AMTEC: Adopción Masiva de Tecnología	\$2.789	\$0	0,00%
	Pozos profundos de agua y riego complementario	\$11.480	\$0	0,00%
	Plantas de Secamiento, Almacenamiento y Trilla	\$44.915	\$0	0,00%
Apropiación y difusión del patrimonio arqueológico (Turismo cultural)	Parque, Centro de investigación y museo arqueológico	\$15.511	\$0	0,00%
Buenas Prácticas Pesqueras: Administración y fomento de la pesca y acuicultura	Estudio sobre aprovechamiento sostenible del recurso pesquero	\$700	\$0	0,00%
	Implementación de medidas de administración y fomento	\$2.900	\$0	0,00%
	Desarrollo y fortalecimiento de cultivos piscícolas	\$2.540	\$0	0,00%
Formación para el desarrollo: Nuevo centro agropecuario del SENA	Centro de Formación Agropecuaria de La Mojana	\$19.000	\$8.000	42,11%
RECUPERACIÓN DE LAS DINÁMICAS AMBIENTALES		\$59.720	\$4.743	7,94%
Recuperación del sistema de drenaje río-caño-humedales de La Mojana	Restauración del ecosistema de humedales	\$4.720	\$1.420	30,08%
	Recuperación del sistema de caños principales del Cauca-San Jorge	\$10.000	\$0	0,00%
	Reconexión del río Cauca con la planicie inundable.	\$45.000	\$3.323	7,38%
GOBERNANZA Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES LOCALES		\$32.305	\$6.876	21,28%
Formulación de Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas	Formulación de POMCAS	\$7.189	\$4.822	67,07%
Acompañamiento	a Acompañamiento a actualización de Planes	\$2.000	\$1.770	88,51%

PROGRAMAS Y PROYECTOS	SUBPROYECTOS	INVERSIÓN TOTAL PRESUPUESTADA (millones de pesos)	TOTAL ASIGNADO (millones de pesos)	Relación A/P
actualización de Planes de Ordenamiento	de Ordenamiento.			
Sistema de alertas tempranas hidrometeorológicas	Sistema de alertas tempranas hidrometeorológicas	\$3.490	\$284	8,14%
Acuerdo de gobernanza del agua	Acuerdos y resolución de conflicto de gobernanza del Agua	\$926	\$0	0,00%
Actualización del catastro urbano y rural	Catastro multipropósito	\$18.700	\$0	0,00%
TOTAL		\$1.062.114	\$658.915	62,04%

Fuente: Elaboración Equipo auditor, con datos suministrados por el Fondo Adaptación

De la tabla anterior, se concluye lo siguiente:

- Se evidencia disminución generalizada en el presupuesto para la ejecución de las actividades del Plan de Acción Integral para La Mojana, con asignación de recursos de un **62,04%** con respecto a lo presupuestado en el Plan de Acción Integral.
- Con relación a la ejecución de los recursos en los programas y proyectos planteadas para cada uno de los componentes del Plan de Acción se tiene lo siguiente:

Programa Infraestructura Más Segura y Sostenible. Aunque de los programas fue el que tuvo menos reducción en los recursos asignados con relación a los proyectados (**90,22%**), se evidencia que el 49.86% de los mismos se concentraron en un solo proyecto, el puente Yatí – Bodega, correspondiente al elemento de conectividad regional de este componente, que si bien es importante, no necesariamente genera un impacto significativo para solucionar las necesidades fundamentales de la región de La Mojana (esto es, las inundaciones en la región y los problemas socioeconómicos y ambientales que esto conlleva).

Se observó con relación a los proyectos que hacen parte de este programa:

- *Diseño y construcción de estructuras de protección de cascos urbanos.* La asignación correspondió al **21,92%** de los recursos proyectados, y aunque no presenta disminución con relación a lo presupuestado (el valor asignado es superior al presupuestado en un **24,15%**), el alcance se encuentra reducido en este momento a las obras de protección de los cascos urbanos de San Marcos (Sucre) y Magangué (Bolívar), es decir, solamente están priorizados 2 de los 11 municipios de La Mojana, y adicionalmente de acuerdo a la evaluación realizada en la Actuación de Fiscalización, se evidenció deficiencias en el desarrollo de los contratos suscritos para tal fin (demoras en el desarrollo de los diseños de detalle, no inicio de las obras de protección contratadas mediante contrato 140 de 2020).

- **Vivienda.**–Representan un **19,51%** del valor asignado, las actividades se circunscriben a la construcción de soluciones de vivienda para los damnificados de la obra invernal 2010-2011, dando un alcance de 1794 viviendas en 8 municipios de la región y las obras de reasentamiento Sector doña Ana en el municipio de San Benito Abad (Sucre), entre el período comprendido entre 2016 y 2022. Es de indicar que para esta actividad tampoco se realizó la asignación total de los recursos presupuestados (se asignó solamente el **85,61%**).
- **Infraestructura en salud y educación.** Solamente se apropió el **7,44%** de los recursos presupuestados en el Plan de Acción, limitando el alcance a 17 colegios de 5 municipios y los centros de salud de Guaranda y Sucre (Sucre), lo cual redundaba en poca cobertura de necesidades básicas de infraestructura educativa y de salud en La Región de La Mojana, dando cuenta del poco impacto que ha tenido el Plan de Acción en este campo, y la poca eficiencia de la Entidad en la gestión de los recursos para el desarrollo de estas actividades.

Programa Hábitat saludable: Se evidencia una apropiación del **12,49%** de los recursos proyectados en el Plan de Acción, lo cual da cuenta de deficiencias en la gestión de recursos para las actividades relacionadas con la construcción de acueductos, alcantarillados y estructuras de saneamiento básico en las cabeceras municipales de los 11 municipios de la región y en las zonas rurales de los mismos. Se ejecutó solamente el punto de acceso de aguas a la PTAR del municipio de San Marcos.

Programa Desarrollo Socioeconómico Adaptado. El Fondo Adaptación solamente ha apropiado el **11.17%** de los recursos proyectados en el Plan de Acción Integral, evidenciando deficiencias en la estructuración y ejecución de los proyectos socioeconómicos a implementar en la región de La Mojana. Se realizaron solamente inversiones en acompañamiento social a la población de La Mojana (con inversiones de \$10.480 millones, correspondientes al **31,62%** del valor proyectado en el Plan de Acción Integral), proyectos productivos (inversiones por \$9.392 millones correspondientes al **26,91%** del valor proyectado en el Plan de Acción Integral) y el Nuevo Centro Agropecuario SENA Majagual (inversiones por \$8.000 millones correspondientes al **42,11%** del valor proyectado en el Plan de Acción Integral).

Programa Recuperación de las dinámicas ambientales. Solamente se ha apropiado el **7,94%** de los recursos proyectados. No se han apropiado suficientes recursos para la restauración ecosistémica de los humedales de la región y solamente se cuenta con diseños fase II (estudio de alternativas) para las obras de reconexión del Río Cauca con la planicie inundable.

Programa Gobernanza y fortalecimiento de las capacidades locales. Se ha apropiado solamente el **21,28%** de los recursos proyectados en el Plan de Acción

Integral. Evidenciando, deficiencias en la apropiación total de los recursos necesarios para la estructuración y ejecución de los proyectos asociados a la implementación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCAS) y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en los 11 municipios de La Mojana. De igual forma, no se han apropiado recursos para lo correspondiente al tema del catastro multipropósito, que era uno de los objetivos claves dentro de este componente

De igual forma, con respecto al estado actual del plan de Acción Integral, su ejecución e implementación, se evidencia lo siguiente:

- Desactualización en el modelo hidrodinámico de La Mojana, toda vez que la ocurrencia del rompimiento del dique Marginal en el sector de “Caregato”, afecta significativamente las condiciones hídricas de la zona, y esa variable debe ser considerada dentro del modelo hídrico de La Mojana.
- Aunque se ha gestionado, por parte del FA, la inclusión de este Plan de Acción como política de gobierno, no ha sido debidamente socializado con otras Entidades que deben concurrir en la ejecución de este.
- Desactualización en el presupuesto y cronograma de inversiones del plan de acción, así como en las metas de este, toda vez que el horizonte de dicho plan era hasta el año 2018, en virtud de la temporalidad que tenía la entidad. Una vez superada esa temporalidad, era imperativo desarrollar una actualización del este plan, bajo los nuevos parámetros de la entidad y los cambios en las variables originales de modelación.

Lo anterior se origina en deficiencias en la implementación óptima del Plan de Acción, como mecanismo para la solución definitiva a los problemas de la región de La Mojana asociados su dinámica hidrológica, toda vez que no se está tomando en cuenta el alcance esperado del mismo, no han prosperado las gestiones de los recursos para el desarrollo de las obras, y las obras contratadas no se están desarrollando a cabalidad. Tampoco se ha incorporado el Plan como política de gobierno, y no han surtido efecto la gestión de los recursos necesarios para que la ejecución del mismo se diera de manera oportuna, y ajustada a lo modelado; no se ha dado la actualización del mismo, tanto en costos como en tiempos, teniendo en cuenta que las condiciones iniciales del modelo y de la entidad que encabeza el mismo han sufrido cambios considerables (el Fondo ya no es una entidad temporal, por lo cual ya no tiene un horizonte limitado para la ejecución de sus actividades misionales; el dique marginal sufrió rompimiento en el sector “Caregato”, afectando las cuencas de la región y el balance hídrico de las mismas; las afectaciones sociales y ambientales producto de los cambios hídricos no se han incluido en el modelo), lo

cual afecta la validez y la continuidad de la implementación del mismo.

Si bien se generó un modelo riguroso y ambicioso para dar una solución integral a los problemas que afectan a la región de La Mojana, estructurando un Plan de Acción Integral desde un enfoque multidisciplinario, la ejecución y puesta en marcha del mismo no ha cumplido los objetivos y las expectativas del mismo, toda vez que el Fondo Adaptación no ha logrado la gestión de la totalidad de los recursos para materializar, de manera efectiva e integral el plan de Acción que concibió para dar solución definitiva a la problemática de la región de La Mojana.

Al no cumplirse los proyectos planteados se han afectado de manera importante propósitos como los de:

- Reducir la exposición y susceptibilidad física a través de obras que garanticen el control de inundaciones en los cascos urbanos y la construcción de viviendas, sedes institucionales, entidades educativas y vías adaptadas a la amenaza de inundación.
- Oferta suficiente que garantice los derechos de los habitantes en materia de salud y educación, factores que contribuyen, a incrementar la vulnerabilidad ante las amenazas hidrometeorológicas.
- Garantizar condiciones ambientales adecuadas que permitan evitar riesgos prevenibles en la salud de los habitantes de La Mojana, mediante el mejoramiento de acueductos y sistemas de saneamiento básico de los cascos urbanos.
- Realización de intervenciones significativas que tienen como objetivos la reducción de la pobreza, la transformación productiva a sistemas más adaptados a la variabilidad y el cambio climático, el reconocimiento y apropiación del patrimonio cultural de los habitantes prehispánicos y la creación de nuevas oportunidades de formación para el desarrollo de la región.
- La recuperación de dinámicas ambientales, frente a lo cual se considera que el mayor recurso de La Mojana es el agua y debe ser gestionado siguiendo las dinámicas cíclicas de los pulsos hidrológicos, las capacidades de carga de las ciénagas y evitando superar algunos umbrales críticos de abundancia y escasez del agua que llevan a eventos igual de catastróficos. Se debe cambiar la visión de que el secamiento de la zona es un ideal y que se le debe ganar espacio al humedal.

Lo observado se constituye en presunta falta disciplinaria al contravenir los principios de la función administrativa expresados en el Art. 209 de la Constitución Política y Art. 3 de la Ley 489 de 1998 (en especial los principios de economía, eficacia y eficiencia), Se trasgrede también lo establecido en el Art. 155 de la Ley 1753 de 2015, toda vez que el Fondo Adaptación presenta deficiencias en el cumplimiento de las funciones que se le asignaron mediante dicho artículo, al no cumplir a cabalidad la

ejecución de las acciones del Plan de Acción Integral formulado para La Mojana. Así mismo, se trasgrede el numeral 1 del Art. 38 de la Ley 1952 de 2019, relacionada con el cumplimiento de los deberes de los servidores públicos.

Respuesta de la Entidad

Mediante oficio I-2023-005723 del 06 de junio de 2023, el Fondo Adaptación responde lo siguiente:

“La Actuación Especial de Fiscalización Mojana 2019-2022 define la Observación 10 de la siguiente manera:

“(…)

El Fondo Adaptación estructuró un Plan de Acción Integral para superar los problemas que han afectado a la región de La Mojana, involucrando tanto las variables naturales como socioeconómicas y ambientales en un modelo de gestión integral. Sin embargo, no se ha implementado de manera óptima, eficaz y eficiente, y a pesar que las condiciones iniciales del modelo, que sirvieron de base para su elaboración, han sufrido cambios considerables, lo cual afecta la validez y la continuidad de la implementación, la entidad no ha surtido la actualización del mismo, tanto en costos como en tiempos.

Las debilidades en la implementación del Plan de Acción y en la gestión de recursos incide en la solución definitiva a los problemas de la región de La Mojana asociados a su dinámica hidrológica, toda vez que no se está tomando en cuenta el alcance esperado del mismo, no se están gestionando los recursos para el desarrollo de las obras, y las obras contratadas no se están desarrollando a cabalidad.” sic.

En la descripción de la Condición de la mencionada observación, se establece lo siguiente:

“(…)

De igual forma, con respecto al estado actual del plan de Acción Integral, su ejecución e implementación, se evidencia lo siguiente:

- A Desactualización en el modelo hidrodinámico de La Mojana, toda vez que la ocurrencia del rompimiento del dique Marginal en el sector de “Caregato”, afecta significativamente las condiciones hídricas de la zona, y esa variable debe ser considerada dentro del modelo hídrico de La Mojana.*
- A No se ha gestionado, por parte del FA, la inclusión de este Plan de Acción como política de gobierno, y no ha sido debidamente socializado con otras Entidades que deben concurrir en la ejecución del mismo.*
- A Desactualización en el presupuesto y cronograma de inversiones del plan de acción, así como en las metas del mismo, toda vez que el horizonte de dicho plan era hasta el año 2018, en virtud de la temporalidad que tenía la entidad. Una vez superada esa temporalidad, era imperativo desarrollar una actualización del este plan, bajo los nuevos*

parámetros de la entidad y los cambios en las variables originales de modelación. (...)" sic.

Al respecto, se comunica que el Fondo Adaptación desde la adopción del Plan de Acción Integral ha realizado las gestiones necesarias para la consecución de los recursos requeridos para los proyectos contemplados como se describe a continuación con las siguientes sesiones de Consejo Directivo:

A. Sesión del Consejo Directivo No 66 del 21 de abril de 2016. *El Fondo Adaptación presenta al Consejo Directivo el Plan de Acción de La Mojana indicando que el Plan de Acción se "traducirá en un documento CONPES en la que se fije una política integral para la toma de decisiones de inversión en La Mojana".*

Y se presentan 4 alternativas de intervención.

- A Alternativa con mayor reducción de pérdidas: El costo es de 2.1 billones, 56.336 viviendas, 9 muros, pérdida anual esperada estado actual de 15.9%, pérdida anual esperada después de inversión 0.37%, reducción de la pérdida anual esperada del 97%.*
- A Alternativa menos costosa: El costo es de \$89.000 millones, 0 viviendas, 1 muro, pérdida anual esperada estado actual de 15.9%, pérdida anual esperada después de inversión de 10.6%, reducción de la pérdida anual esperada de 33%.*
- A Alternativa solo viviendas adaptadas: Costo de 1.1 billones, 24,242 viviendas, 0 muros, pérdida anual esperada estado actual de 15.9%, pérdida anual esperada después de inversión de 2.2%, reducción de la pérdida anual esperada de 86%.*
- A Mejor Alternativa: Costo de \$468.683 millones, 10.118 viviendas, 2 muros, 28 escuelas adaptadas, 4 centros de salud adaptadas (Carreteable Nechí – Achí), pérdida anual esperada estado actual 15.9% pérdida anual esperada después de inversión de 3.4%, reducción de la pérdida anual esperada de 78%. Este modelose escogió que es la mejor alternativa desde el equipo que se conformó en el fondo para este estudio fue el siguiente.*

En esta sesión se propone priorizar la atención por el riesgo físico y atacar las variables que tienen que ver con la vulnerabilidad- fragilidad socioeconómica y la falta de respuesta de la población. El Consejo aprueba "continuar con la gestión de los recursos si es necesario".

Derivado de esta solicitud del Consejo Directivo, el Fondo Adaptación realiza las siguientes gestiones:

1. *El 27 de mayo de 2016. En el Comité Sectorial Marco de Gasto de Mediano Plazo - MGMP 2018-2021. El Fondo Adaptación informa: "De otra parte el Gobierno Nacional se encuentra adelantando el CONPES para la Mojana con un valor aproximado de \$2,5 billones."*

2. *En Julio de 2016, envía borrador del documento CONPES "Estrategia para la reducción integral del Riesgo por Inundaciones y la adaptación al cambio climático en la región de la*

Mojana” al Departamento Nacional de Planeación. Comunicación con radicado No 20166630374422 enviada al ... subdirector Territorial y de Inversión Pública del DNP.

Con este documento se esperaba contribuir en la estructuración del documento definitivo donde se plasmarán los objetivos, metas y estrategias a largo plazo para el desarrollo de la región de la Mojana. Sin embargo, vale la pena resaltar que dicho CONPES nunca se elabora.

3. El 31 de marzo de 2017. En el anteproyecto de Presupuesto vigencia 2018. Radicado E-2017-002969. Se solicitan recursos por valor total de \$375 mil millones, distribuidos así:

- \$187 mil millones: Diseño de detalle de las obras de protección de los cascos urbanos. Obras de adaptación de 2.000 viviendas rurales. Ejecución de intervenciones para la recuperación de las dinámicas ambientales.
- \$188 mil millones: Construcción e interventorías de las obras de protección de los cascos urbanos de los municipios de La Mojana (excepto San Marcos y Magangué).

Estos recursos nunca se incluyen dentro del presupuesto.

B. Sesión No 76 del 1 de agosto de 2017. Se solicita modificar la Postulación de La Mojana. Se presenta para aprobación de los miembros del Consejo Directivo, adicional alcance del plan de acción de La Mojana, en el frente de estructuración, con el fin de contar con estudios de alternativas de las obras de protección que se deben realizar en los 9 municipios restantes del proyecto (los municipios de Magangué y San Marcos ya habían sido priorizados). Así mismo, se solicita la inclusión de obras de protección de los cascos urbanos de los municipios de La Mojana en la línea de programas “Protección de cascos urbanos”

De igual manera, se presenta de manera preliminar una distribución presupuestal para el Macroproyecto La Mojana así:

Plan de acción	Presupuesto priorizado
1. Infraestructura más segura y sostenible	\$315.088
2. Desarrollo socio-económico	\$20.180
3. Hábitat saludable	\$1.900
4. Recuperación de dinámicas ambientales	\$64.341
5. Gobernanza y fortalecimiento de capacidades	\$8.770
Total	\$410.279

El Consejo Directivo solicita ampliar la información de los antecedentes y el contexto del proyecto por lo cual se programa la sesión No 78 de septiembre de 2017.

C. Sesión 78 del Consejo Directivo del 21 de septiembre de 2017. Se presenta la Modificación del Plan de Acción 2017 en lo referente al Macroproyecto La Mojana, con el fin de incluir:

- *Diseño de detalle y construcción de las obras de protección en los cascos urbanos de Magangué (Bolívar) y San Marcos (Sucre) y su interventoría.*
- *Definición de alternativas de protección de 9 cascos urbanos (Ayapel, Caimito, San Benito Abad, Guaranda, Majagual, Sucre, San Jacinto del Cauca, Achí y Nechí).*
- *Cierre financiero por \$8.000 millones para la construcción del Centro Agropecuario del SENA – Majagual.*
- *Diseño de una estrategia para estructurar los acuerdos e instrumentos para la gobernanza del agua en la región de La Mojana.*
- *Actualización del catastro multipropósito de los municipios de la región de La Mojana.*

Los miembros del Consejo Directivo imparten aprobación a la modificación del Plan de Acción del Fondo Adaptación Vigencia 2017, en lo que respecta al macroproyecto la Mojana.”

En esta sesión se define la financiación de las Obras de Protección de San Marcos y Magangué, y además se define que se financiará la Definición de Alternativas para las obras de los otros 9 municipios.

En cuanto a la financiación de los diseños definitivos y obras se indica "Los compromisos financieros para el diseño y construcción de la obra futura de las estructuras en los 9 municipios deberán ser consignados en un instrumento jurídico, suscrito por las cuatro gobernaciones involucradas y el Fondo Adaptación."

Como resultado de las aprobaciones realizadas por el Consejo Directivo, se realizan las siguientes acciones:

1. 27 de marzo de 2018. Se solicita en el anteproyecto de Presupuesto vigencia 2019 (Radicado E-2018-002992) recursos por valor de \$165 mil millones para la ejecución de intervenciones para la recuperación de las dinámicas ambientales en la Región de La Mojana.

2. 6 de junio de 2018. En el marco del Comité Sectorial Marco de Gasto de mediano Plazo - MGMP 2019-2022. Se realiza la solicitud por \$165 mil millones para la ejecución de intervenciones para la recuperación de las dinámicas ambientales en la Región de La Mojana.

3. Catastro multipropósito: En desarrollo de la fase de estructuración de este proyecto se obtuvo un diagnóstico técnico jurídico de la situación predial y la actualización de valores comerciales de las zonas geoeconómicas homogéneas en La Mojana, evaluando un total de 81.125 predios que permitieron establecer el estado de tenencia y los potenciales conflictos derivados de la misma. Este estudio puso de manifiesto que no existía una política activa de actualización de las vigencias catastrales en la zona, lo cual afecta la capacidad de los entes municipales para generar recursos para el desarrollo.

4. Para cerrar esta brecha, el Fondo acompañó por varios años al DNP y a la Agencia

Nacional de Tierras en una iniciativa para implementar el Catastro Multipropósito en 11 municipios que integran la región de la Mojana. No obstante, cambios en la legislación sobre la materia determinación que, en materia de catastro, la intervención en el territorio debía efectuarse de manera integral (rural y urbana) y en cabeza de la ANT, lo que hizo imposible ejecutar los convenios suscritos con estas dos entidades, los cuales terminaron por agotamiento del plazo. No obstante, tanto el DNP como la ANT poseen toda la información recopilada por el Fondo Adaptación en esta materia, información que se espera, sea utilizada por la ANT en la actualización del catastro en la región.

D. Consejo Directivo del 19 de julio de 2018, Acta No. 086, en el cual se informó con respecto al proyecto La Mojana lo siguiente:

Sobre la Fase I que se encontraba ejecutada al 100% y que se encontraba pendientes las intervenciones de las Fases II y III.

Adicionalmente, en esta sesión se presenta un balance del proyecto financiado con aportes del Fondo Verde del Clima - FVC por USD 38,5 millones, en convenio con el PNUD como entidad acreditada en Colombia y con el liderazgo técnico del Fondo Adaptación. Con los aportes del Fondo Verde de Clima - FVC se desarrollarán cuatro (4) Programas en los 11 municipios:

Gestión del conocimiento y Planeación del Agua: +\$3.7 millones USD;

Provisión de agua a familias rurales vulnerables y recuperación de humedales: +\$19.8 millones USD;

Sistema de alertas tempranas: +\$3.1 millones USD; y Cultivos familiares: +\$11.7 millones USD

El Fondo Adaptación presenta una contrapartida de USD 61,8 millones representada en el Plan de Acción de la Mojana. Parte de los recursos ya se encuentran ejecutados o en ejecución y otros por ejecutar.

Si bien el proyecto denominado Mojana, Clima y Vida el cual se está ejecutando en convenio con el PNUD en la actualidad tiene una asignación de recursos de 38.5 millones de dólares (\$115 mil millones de pesos liquidados a \$3.000 aproximadamente con el cambio vigente a la firma del convenio) aportados por el Fondo Verde del clima. Sin embargo, el componente 4 del proyecto Mojana, Clima y Vida que corresponde a: “Mejorar los medios de subsistencia a través de Agroecosistemas resilientes al cambio climático” tiene una asignación de 11 millones de dólares (pesos) que si bien no hacen parte del plan de acción así incluye proyectos complementarios que están alineados con el mismo.

Derivado de las conclusiones de este Consejo se realizaron las siguientes gestiones:

1. El 29 de marzo de 2019 en el marco del Anteproyecto de Presupuesto vigencia 2020, radicado E-2019-002757, se realiza la solicitud de recursos por valor de \$384 mil millones:

Diseño Detallado derivaciones Río Cauca. Diseño Detallado Muros 9 municipios. Construcción de 15 estructuras de derivación entre Colorado y Caimital.

2. El 22 de mayo de 2019 en el Comité Sectorial Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP 2020-2023 se realiza la solicitud de recursos por \$384 mil millones para los Diseño Detallado derivaciones Río Cauca. Diseño Detallado Muros 9 municipios. Construcción de 15 estructuras de derivación entre Colorado y Caimital.

3. 27 de marzo de 2020. Anteproyecto de Presupuesto vigencia 2021. Radicado por E-2019-002327. \$391 mil millones: Diseño Detallado derivaciones Río Cauca. Diseño Detallado Muros 9 municipios. Construcción de 15 estructuras de derivación entre Colorado y Caimital.

4. 27 de mayo de 2020. Comité Sectorial Marco de Gasto de Mediano Plazo - MGMP2021-2024. Solicitud por \$391 mil millones: Diseño Detallado derivaciones Río Cauca. Diseño Detallado Muros 9 municipios. Construcción de 15 estructuras de derivación entre Colorado y Caimital.

Estos recursos nunca se incluyen dentro del presupuesto.

E. Consejo Directivo 108 del 22 de octubre 2020: *se informa al Consejo Directivo el estado actual del macroproyecto y se presenta el plan de acción – Fase II por un valor de \$3.4 billones de pesos desfinanciados.*

Lineas de acción	Proyectos	Valor estimado(en miles de millones)*
Adaptación basada en ecosistemas estratégicos	Restauración de 40.000 ha de humedales	\$20.000
	Implementación de 10.000 ha de sistemas agrosilvopastoriles	\$45.400
	Rehabilitación integral de 400 km de caños	\$86.390
Desarrollo Económico Adaptado y medios de vida resilientes	Programas de Innovación y tecnificación agropecuaria: 1 Planta de Secado, Almacenamiento y Molinaje de Arroz, Kits AMTEC	\$107.480
	Programas de adaptación de los medios de vida y reactivación económica	\$145.114
Fortalecimiento de la gestión territorial Adaptada	Sostenibilidad Centro de Pronóstico Climático Regional	\$9.000
	11 municipios: POT Modernos, Actualización del Catastro y OSP	\$153.770
Infraestructura Resiliente al cambio climático	Provisión de agua y mejoramiento de acueductos veredales	\$41.177
	Construcción de 10.000 viviendas palafíticas	\$1.097.000
Reconexión del sistema hidráulico	Muros de protección de 9 cascos urbanos	\$757.845
	Construcción de 33 estructuras hidráulicas de manejo de caudales	\$1.009.000

*Precios 2020

Como resultado de este Consejo Directivo y de la presentación de los recursos necesarios para el plan de acción – Fase II por un valor de \$3.4 billones se realizan las siguientes gestiones:

1. 29 de marzo de 2021. Se realiza solicitud de recursos de inversión Macroproyecto La Mojana, Radicado E-2021-002273, por \$3,6 billones. Fase II del Plan de Acción Integral de La Mojana.

Fases	Fase Funcional	Valor
1.	Reconexión del sistema hidráulico	
1.1	Reconexión del río Cauca: construcción de 33 compuertas y mejoramiento del dique existente	757.845
1.2	Obras de protección de 3 cascos urbanos (Guaranda, Achi, San Jacinto del Cauca)	320.444
1.3	Obras de protección de 3 cascos urbanos (Nechi, Caimito, Sucre)	378.010
1.4	Obras de protección de 3 cascos urbanos (Majagual, Ayapel, San Benito)	357.919
1.4	Recuperación integral de 400 km de caños	86.390
2.	Adaptación basada en ecosistemas estratégicos	
2.1	Restauración de humedales	20.001
2.2	Implementación de sistemas agrosilvopastoriles	45.400

Fases	Fase Funcional	Valor
3.	Infraestructura Resiliente al cambio climático	
3.1	Adaptación de 3.000 viviendas	329.100
3.2	Adaptación de 4.000 viviendas	438.800
3.3	Adaptación de 3.000 viviendas	329.100
4.	Desarrollo productivo	
4.1	Programas de adaptación de los medios de vida y reactivación económica	236.000
4.2	Programas de Innovación y tecnificación agropecuaria: 1 Planta de Secado, Almacenamiento y Molinaje de Arroz, Kits AMTEC, Capacitación	191.200
5.	Gestión territorial	
5.1	Centro de Pronóstico Climático Regional	9.000
5.2	Actualización del Catastro y OSP	184.366
Valor estimado		3.683.575

Cifras en millones

2. 30 de marzo de 2021. En el Anteproyecto de Presupuesto vigencia 2022. Radicado E- 2021-002276. Solicitud por \$3,6 billones. Fase II del Plan de Acción Integral de La Mojana. (ver detalle en numeral anterior)

3. 12 de mayo de 2021. En el Comité Sectorial Marco de Gasto de mediano Plazo -MGMP 2022-2025 se realiza solicitud \$3,6 billones. Fase II del Plan de Acción Integral de La Mojana. (ver detalle en numeral anterior)

Estos recursos no se incluyeron en el proyecto de presupuesto del año 2022.

F. Consejo Directivo 6 de febrero de 2023, Acta No. 131 (ver anexo): se informa al Consejo Directivo el estado actual del macroproyecto y se aprueba la distribución de recursos de inversión 2023 por \$ 113.194.332.643, que corresponden a recursos de inversión incorporados en el presupuesto de la vigencia 2023 (Decreto de liquidación 2590 de 2022) y corresponden a rendimientos financieros generados en toda la existencia del patrimonio autónomo.

Las anteriores gestiones muestran que el Fondo Adaptación fue diligente en la solicitud de recursos, usando los diferentes mecanismos establecidos para lograr la consecución y aprobación de dichos recursos de tal forma que se pudieran ejecutar en su totalidad el Plan de Acción de la Región de la Mojana y en concordancia con las prioridades establecidas por el Consejo Directivo.

Por otra parte, en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) contiene la proyección indicativa de las fuentes de financiación disponibles para la ejecución de las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, dentro

de las líneas de inversión nacionales de las inversiones estratégicas nacionales, en su numeral 28: Ordenamiento territorial alrededor del agua y gobernanza para la resolución de conflictos territoriales, sociales, productivos, ambientales, y la adaptación climática, dentro de los proyectos estratégicos de impacto regional, se contempló: Intervención Integral en la Región de La Mojana, en la que se proponen transformaciones concernientes al Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental y Transformación productiva, internacionalización y acción climática.”

Análisis de la Respuesta

La Entidad se limita en su respuesta a dar trazabilidad de todas las acciones que realizó para gestionar los recursos que dieran cumplimiento a este Plan de Acción Integral, sin éxito. Esto indica que la entidad sí gestionó recursos, pero no le fueron asignados, lo cual se ajusta en el texto del hallazgo. Sin embargo, en lo relacionado con las metas de cumplimiento, la Entidad no objeta lo observado por la CGR, por lo cual se mantiene lo observado y el hallazgo se valida con las connotaciones comunicadas.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Evaluar la asignación de recursos por parte de la UNGRD y FNGRD para apoyo a damnificados de La Mojana en la fase de Ayuda Humanitaria y acciones de respuesta durante las vigencias 2019 y 2020, en lo relacionado con horas máquina en la zona, asistencia humanitaria, banco de materiales, entre otros.

El alcance de las pruebas se enfocó en la evaluación de la efectividad de los controles y cumplimiento de los procedimientos y políticas en la asignación y pago de recursos, sobre la muestra seleccionada para las vigencias 2019 y 2020; de este análisis se presentan situaciones que fueron observadas y hacen parte del presente informe.

Para las vigencias 2019 y 2020 La UNGRD a través del FNGRD, ejecutó recursos para apoyo a damnificados en la región de la Mojana de acuerdo con la siguiente tabla:

Tabla 18 Detalle de recursos ejecutados para atención en la Mojana vigencias 2019-2020

DETALLE	VALOR RC (\$)	VALOR PAGADO (\$)
Ayuda humanitaria de emergencia y banco de materiales	1.494.748.756	1.494.748.756
Contrato de interventoría	9.992.106.828	4.107.072.028
Maquinaria amarilla	37.189.880	0

Fuente: Elaborado a partir de la información recibida en Respuesta a oficio 2023EE0009704 AEF-Mojana-2019-2022-01

De acuerdo con el análisis practicado a la muestra para las vigencias 2019 y 2020, en la presente auditoría se evidenció una baja ejecución de recursos asignados al proyecto La Mojana, es así como la UNGRD, durante las vigencias 2019 a 2022, a través del FNGRD, comprometió recursos por \$339.555.338.600 de los cuales ha tenido una ejecución real de \$186.885.675.292.

Tabla 19 Detalle por tipo de contratación

DETALLE	VALOR RC (\$)	VALOR PAGADO (\$)	PORCENTAJE EJECUTADO
Contratos de obra civil	205.309.933.176	94.142340.481	45.85%
Contrato de Interventoría	13.326.191.843	3.643.621.898	27.34%
Contratos de compraventa	35.512.685.240	34.178.734.210	96.24%
Contrato de suministros	31.635.762.497	23.225.107.941	73.41%
Contratación mantenimiento	2.130.422.431	67.170.470	3.15%
Transferencias municipales	300.000.000	300.000.000	100%
Convenios, acuerdos y cartas de intención	51.340.343.412	31.328.700.291	61.02%
TOTAL	339.555.338.600	186.885.675.292	

Fuente: Elaborado a partir de la información recibida en Respuesta a oficio 2023EE0009704 AEF-Mojana-2019-2022-01

OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Verificar, mediante visitas técnicas a las obras ejecutadas o en ejecución por parte de las 3 entidades, su estado actual, si cumplen con el objeto y alcance contractual y las condiciones de calidad constructiva, conforme con las especificaciones técnicas pactadas y la normatividad técnica vigente en el país.

Se realizó visita a los proyectos seleccionados de la muestra, relacionados con inversiones en la región de La Mojana por parte del Fondo Adaptación y la UNGRD, en desarrollo de las cuales se determinó:

Fondo Adaptación

Se evidenciaron los avances y estado de las obras construidas, encontrando deficiencias constructivas en las obras entregadas en el Centro de Salud de Guaranda (contrato 092 de 2017), que han generado posventas que causan perjuicio a la infraestructura construida, lo cual es causal de detrimento al erario público por un valor de \$556.607.002, y generando perjuicio a la comunidad beneficiada, por cuanto estas posventas han venido deteriorado las instalaciones del centro de salud, afectando el uso y servicio de dicho centro asistencial.

Respecto al Contrato 179 de 2017 suscrito por el Fondo Adaptación, se determinó que algunas de las viviendas construidas fueron abandonadas por los beneficiarios siendo desmanteladas y vandalizadas, encontrándose actualmente destruidas e inhabitables, razón por la cual se establece que no se cumplió efectivamente con el fin de la contratación realizada.

UNGRD

En relación con este objetivo, para el Contrato de obra 9677-PPAL001-610-2021 suscrito por la UNGRD, se estableció que no se cumplió con la totalidad de las obras incluidas en su alcance, finalizando el plazo de ejecución contractual sin la terminación total de las obras contratadas, generando que la inversión de los recursos públicos destinados para la ejecución del proyecto no genere oportuna y eficazmente la protección requerida ante la situación de riesgo en las zonas inundables no intervenidas.

Hallazgo Nro. 08. Oportunidad y eficacia respecto a la formalización de modificaciones contractuales requeridas. Contrato de obra 9677-PPAL001-610-2021. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Contrato de obra 9677-PPAL001-610-2021 finalizó su plazo de ejecución sin que se terminaran la totalidad de las obras contratadas, debido a que no se adelantaron oportuna y eficazmente las gestiones contractuales tendientes a formalizar las modificaciones requeridas para mantener el vínculo contractual vigente con el fin de culminar las obras en su alcance total, honrando lo acordado en reuniones y comités de obra para brindar solución ante las situaciones climatológicas adversas que afectaron la normal ejecución de las obras. Con corte a 9 de mayo de 2023, la obra se encuentra paralizada.

Criterios y Fuentes de Criterio

Constitución Política de Colombia

“Artículo 209º.- 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:

“ARTÍCULO 3. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

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

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

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

“ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:
(...)

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

“ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

“ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:
(...)

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

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

“ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

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

Ley 489 de 1998

“Artículo 3°. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia,

participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

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

Ley 1474 de 2011

“Artículo 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. (...)”

Ley 1952 de 2019

“ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

Contrato de obra 9677-PPAL001-610-2021

“CLÁUSULA SEGUNDA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: El CONTRATISTA tendrá las siguientes obligaciones:

A. **OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA:** En desarrollo del objeto, el contratista adquirirá con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD – FIDUPREVISORA S.A. - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, las siguientes obligaciones específicas:

(...)

40. Realizar reuniones con la interventoría, con el fin de verificar el desarrollo del contrato y elaborar y suscribir las actas que documenten el estado del mismo.

B. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA: En desarrollo del objeto, el contratista adquirirá con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD – FIDUPREVISORA S.A. - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, las siguientes obligaciones generales:

(...)

17. Suscribir las actas y documentos que sean requeridos y se deriven de la ejecución del contrato.

(...)

19. Obrar con lealtad y buena fe, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse en la ejecución del contrato y defender los intereses del contratante.”

Contrato de interventoría 9677-PPAL001-670-2021

“CLÁUSULA PRIMERA. - OBJETO: REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y AMBIENTAL PARA LA INTERVENCIÓN CORRECTIVA MEDIANTE LA REHABILITACIÓN DEL DIQUE EXISTENTE PROTECTOR CONTRA INUNDACIONES MARGEN DERECHA DEL RIO CAUCA ENTRE LOS CORREGIMIENTOS DE BUENAVISTA Y PUERTO VENECIA DEL MUNICIPIO DE ACHÍ, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA No. 066 DEL 4 DE JUNIO DE 2019 Y EN DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO PAE ADOPTADO CON EL DECRETO DE RETORNO A LA NORMALIDAD No. 117 DEL 5 DICIEMBRE DE 2019.

PARÁGRAFO PRIMERO. – ALCANCE DEL OBJETO: Ejecutar en el plazo estipulado, el seguimiento técnico, administrativo, financiero y ambiental hasta la terminación y entrega efectiva de la obra cuyo objeto es: REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y AMBIENTAL PARA LA INTERVENCIÓN CORRECTIVA MEDIANTE LA REHABILITACIÓN DEL DIQUE EXISTENTE PROTECTOR CONTRA INUNDACIONES MARGEN DERECHA DEL RIO CAUCA ENTRE LOS CORREGIMIENTOS DE BUENAVISTA Y PUERTO VENECIA DEL MUNICIPIO DE ACHÍ, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA No. 066 DEL 4 DE JUNIO DE 2019 Y EN DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO PAE ADOPTADO CON EL DECRETO DE RETORNO A LA NORMALIDAD No. 117 DEL 5 DICIEMBRE DE 2019, haciendo cumplir los parámetros de calidad y eficiencia en los procesos constructivos, así como las normas que la legislación Colombiana ha establecido para tal fin, y acorde con los estudios, diseños, áreas, especificaciones y presupuestos aprobados; efectuando control, seguimiento, aprobaciones y emitiendo los conceptos que sobre el particular se requieran en el marco del contrato para su correcto, adecuado y oportuno cumplimiento.

El Interventor se asegurará que el contratista de obra desarrolle los trabajos cumpliendo con lo descrito en los Anexos Técnicos de la invitación a contratar y del respectivo contrato de obra.

En todo caso vigilará la correcta ejecución del contrato en todas sus fases, asegurando que en ellas se cumpla con el anexo técnico, los estudios, diseños, especificaciones técnicas que hacen parte integral del proyecto.

PARÁGRAFO SEGUNDO. – OBJETIVO DE LA INTERVENTORÍA: *Vigilar que el contratista de obra durante la ejecución de su contrato se ciña a los plazos, términos, y demás condiciones contractuales, garantizando la eficiente y oportuna inversión de los recursos establecidos contractualmente, colaborando con el contratista en la correcta ejecución de los trabajos con orden y eficiencia, resolviendo con prontitud los requerimientos técnicos del contratista de obra, previniendo con su experiencia y análisis los posibles inconvenientes técnicos y financieros en el desarrollo del contrato, verificando y supervisando las actividades de la firma contratista de obra encaminadas a cumplir las especificaciones técnicas, actividades administrativas, requerimientos socio-ambientales, legales y presupuestales.”*

Condición

El 29 de abril de 2021 se suscribió el Contrato de Obra 9677-PPAL001-610-2021 por parte de Fiduciaria La Previsora S.A. en su calidad de vocera y administradora del patrimonio autónomo Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre, del cual el director general de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD tiene la facultad de la ordenación del gasto siendo la Entidad encargada de ejercer el control y seguimiento del contrato a través de la interventoría contratada para el efecto, conforme a lo establecido en la Cláusula Cuarta del citado contrato.

El objeto del contrato de obra es realizar la rehabilitación del Dique existente protector contra inundaciones en la margen derecha del Río Cauca entre los corregimientos de Buenavista y Puerto Venecia en el Municipio de Achí – Bolívar, en una longitud de 14,98 kilómetros. El contrato inició el 01 de junio de 2021 con un plazo de 8 meses, presentó la Suspensión Nro. 01 por un término de dos meses y fue prorrogado mediante el Otrosí Nro. 1 por 4 meses, teniendo como fecha de finalización el 01 de agosto de 2022.

En los informes de interventoría se reportaron situaciones climáticas adversas que afectaron el normal desarrollo de las obras, las cuales se presentaron desde el mes de abril de 2022, en donde las constantes lluvias generaron inundaciones, saturación del material de préstamo lateral y mal estado del terreno que dificultó el avance de las actividades constructivas.

Ante dicha situación, el día 06 de junio de 2022 se realizó una reunión en el Municipio de Achí – Bolívar con la participación, entre otros, del contratista, la interventoría y el supervisor de la UNGRD, donde se analizaron las situaciones adversas que generaron atrasos en el avance de ejecución de la obra. Producto de la reunión se acordó entre las partes adelantar los trámites pertinentes para suscribir la suspensión Nro. 02 al contrato de obra por un término de 2 meses, una vez superada la circunstancia que motivó la suspensión.

No obstante, el acta de suspensión acordada nunca se suscribió por las partes, al respecto no se encuentran evidencias documentales de los trámites adelantados por el contratista de obra e interventoría con el fin de solicitar y avalar, respectivamente, la solicitud de suspensión, asimismo, tampoco se evidencian gestiones adelantadas por parte de la UNGRD para formalizar la suspensión requerida.

Así las cosas, el Contrato de obra 9677-PPAL001-610-2021 finalizó su plazo de ejecución el 01 de agosto de 2022 sin que se culminaran la totalidad de las obras contratadas, presentando a dicha fecha un avance de ejecución física del 42,08%, conforme a lo reportado en el Informe semanal de interventoría Nro. 53 con corte a 31 de julio de 2022.

Posteriormente, según los soportes documentales suministrados por la UNGRD y la interventoría, se evidencia que las partes han realizado reuniones con el fin de acordar la suscripción de un contrato de transacción que permita culminar las obras contratadas. En este sentido, se encuentran los oficios OFI-CON-026 emitido por el contratista e INT-045 suscrito por la interventoría, ambos con fecha 15 de noviembre de 2022, en los cuales se solicita y avala, respectivamente, la suscripción del contrato de transacción.

Dentro de la información suministrada no se presentan soportes que evidencien la gestión adelantada por parte de la UNGRD con el fin de gestionar los trámites a su cargo para formalizar el contrato de transacción que se consideró suscribir en las reuniones realizadas con la el contratista de obra y la interventoría.

Con corte a 09 de mayo de 2023, no se ha suscrito el contrato de transacción que permita culminar la ejecución de las obras, por el contrario, tampoco se ha suscrito acta de terminación y recibo final de obras. Conforme al Informe semanal de avance de obra Nro. 84 emitido por la interventoría con corte a 05 de marzo de 2023, el avance físico alcanzado por el contratista fue del 67,93% con una ejecución financiera del 43,97%.

Ante las situaciones climatológicas adversas que afectaron la normal ejecución de las obras, se acordó entre las partes suspender por dos meses la ejecución del

contrato mientras se superaban las situaciones que la motivaron. Sin embargo, no se adelantaron oportuna y eficazmente por parte del contratista, la interventoría y la UNGRD las gestiones requeridas para formalizar la prórroga a través de la suscripción de la respectiva acta de suspensión o mediante otro mecanismo contractual pertinente conforme a la situación presentada; finalizándose el plazo de ejecución del contrato sin que se pudieran culminar las obras contratadas.

Una vez finalizado el plazo contractual, se han realizado reuniones entre las partes tendientes a solucionar la situación, acordando adelantar los trámites para suscribir un contrato de transacción que permita terminar las obras. Sin embargo, transcurridos más de 9 meses, con corte a 09 de mayo de 2023, no se ha formalizado la suscripción de la transacción, encontrándose la obra paralizada.

De acuerdo con lo anterior, se establece una deficiente gestión contractual en términos de oportunidad y eficacia de parte del contratista, interventoría y la UNGRD, respecto a la efectiva suscripción de las modificaciones al contrato de obra requeridas para mantener vigente el vínculo contractual, que permitiera desarrollar el proyecto y culminar las obras contratadas con los recursos públicos, cuya inversión se viabilizó con el fin de brindar una solución ante la situación de riesgo de las comunidades aledañas a la margen derecha del Río Cauca en la zona de influencia del proyecto.

El contrato 9677-PPAL001-610-2021 finalizó su plazo de ejecución sin que se terminaran la totalidad de las obras contratadas, ocasionando que la inversión de los recursos públicos destinados para la ejecución del proyecto no genere oportuna y eficazmente los beneficios esperados por la comunidad afectada ante la situación de riesgo en las zonas no intervenidas. La no culminación pronta de la totalidad de las obras puede generar posibles reprocesos constructivos que de requerirse ocasionaran mayores costos en la ejecución del proyecto.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria por inobservancia de lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (principios de celeridad y eficacia); en el artículo 3, numeral 1 del artículo 4, numeral 2 del artículo 5, artículo 23, numerales 3 y 4 del artículo 25 y numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 (principios de celeridad, eficiencia y eficacia); en artículo 84 de la Ley 1474 de 2011; en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019; en el numeral 40 del literal A y numerales 17 y 19 del literal B de la Cláusula Segunda del Contrato de obra 9677-PPAL001-610-2021 y párrafos primero y segundo de la Cláusula Primera del Contrato de interventoría 9677-PPAL001-670-2021.

Respuesta de la Entidad

“Sobre el particular nos permitimos presentar de manera respetuosa las siguientes aclaraciones, con el objeto de que sean consideradas por el organismo de control dentro de la actuación especial de fiscalización del asunto.

Como antecedentes relevantes y de acuerdo con la información que reposa en el expediente contractual, se tiene que el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres suscribió los contratos de obra No. 9677-PAL001-610-2021, con el CONSORCIO ACHÍ 2020, con el objeto de ejecutar “la interventoría correctiva mediante la rehabilitación del dique existente protector contra inundaciones margen derecha del río Cauca entre los corregimientos de Buenaventura y Puerto Venecia del municipio de Achí – Bolívar”; así como el contrato No. 9677-PPAL001-670-2021 con el CONSORCIO INTERVENTORÍA ACHÍ 2021, para las labores de interventoría a dicha obra; siendo suscritas las correspondientes actas de inicio el día 01 de junio de 2021.

El 07 de enero de 2022 fueron suspendidos los contratos de obra e interventoría por el término de dos (2) meses, contabilizados desde el diez (10) de enero al diez (10) de marzo de 2022.

El 22 de marzo de 2022, las partes suscribieron OTROSÍ No. 01 al contrato de obra, prorrogando el plazo de ejecución en cuatro (4) meses y señalando como nueva fecha de finalización el 01 de agosto de 2022.

Como consecuencia de lo anterior el 02 de abril 2022, fue igualmente suscrito el OTROSÍ No. 01 al contrato de interventoría, prorrogando el término de ejecución en cuatro (04) meses y señalando como nueva fecha de finalización el 01 de agosto de 2022.

*Para la fecha de finalización del plazo de ejecución, según el informe semanal de interventoría No. 53 con fecha de corte 25 al 31 de julio de 2022, la obra se encontraba con un avance programado de 99.52%, un porcentaje de ejecución física de 42.08% y un porcentaje de ejecución financiera de 42%, siendo desembolsados recursos por el monto de 4.107.072.028,20, correspondientes al anticipo y a pago del acta parcial, así:
(...)*

*Ahora bien, con relación a la reunión llevada a cabo el 06 de junio de 2022, entre el contratista de obra, el contratista de interventoría y el supervisor designado por la entidad contratante para el seguimiento al contrato de interventoría, respecto a la necesidad manifestada de suspender por segunda vez la ejecución de los contratos, el supervisor de la interventoría (...), manifestó lo siguiente:
(...)*

De acuerdo a lo anterior, constituye un compromiso a cargo del contratista de obra y del contratista de interventoría, radicar de manera oficial ante la entidad contratante la solicitud de trámite de suspensión No. 02, con fundamento en las razones, fácticas técnicas, jurídicas y financieras que fueron manifestadas en la reunión del 06 de junio de 2022.

Lo anterior es concordante con las obligaciones contractuales que tienen a cargo dichos contratistas, así como con los deberes legales establecidos para el ejercicio de las labores de interventoría.

Una vez verificado el sistema de correspondencia de la UNGRD, se observa que para el periodo comprendido entre el 01 de mayo al 01 de agosto de 2022, no fueron radicadas comunicaciones por parte de los siguientes remitentes, donde adjuntaran los informes que fueron requeridos para adelantar el trámite de la suspensión de los contratos: (Se adjuntan imágenes de los filtros de búsqueda, junto con el correo electrónico de correspondencia). (...)

Por lo anterior, la interventoría contratada para el seguimiento a la obra tenía a su cargo el control a la ejecución y verificación del cumplimiento de las obligaciones, conforme a las condiciones que fueron pactadas, teniendo a su vez el deber de comunicar a la Entidad sobre situaciones que conllevarán a la suspensión de su ejecución, revisión de cronogramas y/o ajustes por situaciones no atribuibles al contratista, externas a las partes o sobrevinientes.

En razón a que el informe de interventoría junto con los soportes para llevar a cabo el trámite de suspensión No. 02 a los contratos no fueron radicados en la Entidad a través del sistema de correspondencia, no ingresaron para su trámite y por lo tanto el plazo de ejecución del contrato no fue suspendido y expiró el 1º de agosto de 2022.

En cuanto a lo observado respecto a la gestión de los trámites para una transacción, es menester aclarar que por medio de la Resolución número 1141 del 1º de noviembre de 2018, el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en ejercicio de las facultades de orden legal allí enunciadas, expidió el reglamento interno de funcionamiento del Comité de Conciliación de la Entidad.

En el numeral 5º del artículo 5º de la mencionada resolución, se dispuso, entre otras, que es función del Comité de Conciliación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres «[f]ijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo tales como la transacción [...]» sin perjuicio del estudio y análisis de los casos particulares y concretos objeto de este mecanismo de resolución de conflictos. Por lo anterior, una vez consultados los casos que han sido puestos a consideración del Comité de Conciliación de la UNGRD, se observa que a la fecha el mencionado Comité no ha sido convocado para conocer el asunto materia de observación.

Por otra parte, y conforme a lo establecido en la Resolución 020 del 12 de enero del 2023 "Por la cual se adoptan lineamientos generales para la procedencia de la suscripción de contratos de transacción que precaven o terminen procesos judiciales en materia contractual suscritos con recursos del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico — FTSP y el Fondo para el Desarrollo integral del Distrito de Buenaventura — Fonbuenaventura", el asunto se encuentra en evaluación de la Oficina Asesora Jurídica, para determinar la procedencia de llevarlo a Comité de Conciliación.

Por lo tanto, solicitamos respetuosamente al equipo auditor considerar las razones expuestas y desestimar la observación con incidencia disciplinaria.”

Análisis Respuesta de la Entidad

La Entidad en su respuesta presenta un resumen de los aspectos relevantes que sucedieron durante el desarrollo del Contrato de obra Nro. 9677-PAL001-610-2021, dentro de los cuales hace referencia a los compromisos de la reunión efectuada el 06 de junio de 2022, donde se acordó tramitar la suspensión del contrato y su respectiva interventoría, fijando como responsables al contratista de obra e interventor.

Al respecto, manifiesta la Entidad que *“En razón a que el informe de interventoría junto con los soportes para llevar a cabo el trámite de suspensión No. 02 a los contratos no fueron radicados en la Entidad a través del sistema de correspondencia, no ingresaron para su trámite y por lo tanto el plazo de ejecución del contrato no fue suspendido y expiró el 1º de agosto de 2022.”*

La situación descrita por la UNGRD reafirma lo indicado en la observación comunicada, en referencia a que no se encontraron evidencias documentales de los trámites adelantados por el contratista de obra e interventor con el fin de solicitar y avalar, respectivamente, la solicitud de suspensión.

En este sentido, tampoco se evidenciaron gestiones adelantadas por parte de la supervisión ejercida por la UNGRD tendientes a conminar al interventor y a su vez al contratista de obra para que dieran cumplimiento a sus obligaciones contractuales, con el fin de radicar la respectiva solicitud y aval para el trámite y protocolización de la suspensión requerida y acordada. Por tanto, se confirma la inoportuna e ineficaz gestión contractual adelantada por parte del contratista, la interventoría y la UNGRD respecto de los trámites y actuaciones requeridas para formalizar la suspensión y/o tramitar la prórroga que permitiera mantener el contrato vigente con el fin de culminar las obras contratadas.

Es pertinente resaltar lo indicado en la observación comunicada, en cuanto a que no se ha suscrito acta de terminación y recibo final de obra, además, ante la finalización del plazo contractual sin que se culminaran la totalidad de las obras contratadas, transcurridos 10 meses, no se han adelantado por parte de la interventoría ni de la UNGRD acciones tendientes a declarar el incumplimiento al contrato de obra. Asimismo, tampoco se han surtido eficientemente los trámites para suscribir el contrato de transacción que las partes plantean como posible solución para culminar las obras.

De acuerdo con el análisis de la respuesta suministrada por la Entidad, se confirma

el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo Nro. 09. Debilidades en la fase de planeación del proyecto y en la determinación de la zona de reubicación de unidades de vivienda - Contrato 179 2017. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Descripción

En la fase de planeación del proyecto no se definió adecuadamente la modalidad de intervención para la solución de vivienda de algunos de los beneficiarios. Además, se reubicaron todas las unidades de vivienda en zona urbana, inobservando lo indicado en el alcance del Contrato 179 de 2017 que establece la reubicación de la mayoría de las viviendas en zona rural. Actualmente, aproximadamente el 20% de las unidades de vivienda construidas y entregadas no son utilizadas por los beneficiarios del proyecto encontrándose en completo estado de abandono, tras ser desmanteladas y/o vandalizadas.

Criterios y Fuentes de Criterio

Constitución Política de Colombia

“Artículo 209º.- 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:

“ARTÍCULO 3. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

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

*“ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:
1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

“ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

(...)

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

“ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

“ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

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

Ley 489 de 1998

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

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

Ley 734 de 2002

Si bien la Ley 734 de 2002 fue derogada a partir del 29 de marzo de 2022 por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021 (salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el 28 de diciembre de 2023), para el momento en que ocurrieron los hechos se encontraba vigente el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el cual establecía:

“Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

Ley 1474 de 2011

“Artículo 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. (...)”

Contrato 179 de 2017

“4. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR

EL CONTRATISTA deberá garantizar la reubicación de 354 soluciones de vivienda dentro de los términos establecidos. Para el cumplimiento de dicha labor, EL CONTRATISTA, debe tener en cuenta, aspectos técnicos, administrativos, legales, financieros, ambientales y sociales y demás temas que se consideren pertinentes dentro del alcance del contrato.

En el desarrollo del presente documento, se han identificado cuatro (4) etapas o fases en las que se debe adelantar la ejecución del contrato así:

I. Etapa de Reconocimiento

Esta etapa tendrá un plazo máximo de un (1) mes y quince (15) días, contados a partir de la suscripción del acta de inicio. El proceso de verificación adelantado por COMFAMA y el estudio realizado por el Macroproyecto de la Mojana, dio como resultado que para el municipio de Sucre, además de las cotas de inundación, la modalidad de atención que será la que se describe a continuación:

Municipio/Modalidad	Reconstrucción Urbana	Reconstrucción Rural	Reubicación Urbana	Reubicación Rural	TOTAL
SUCRE	0	0	42	312	354
TOTAL	0	0	42	312	354

De acuerdo con lo anterior y en relación con la información suministrada por el Operador y el estudio realizado por el Macroproyecto de la Mojana, la atención de dichas familias en zona rural y urbana se desarrollará bajo la modalidad de reubicación, para lo cual EL CONTRATISTA deberá realizar visita técnica a las distintas zonas con los fines, entre otros de:

- Identificar a cada uno de los beneficiarios y su localización.
- Adelantar el análisis de correspondencia del lote con el instrumento de gestión territorial de cada municipio (Plan de Ordenamiento Territorial – POT, Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT o Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT).
- Efectuar el análisis de amenazas y riesgos de desastres de acuerdo con los lineamientos dados en el Anexo 1. Instructivo técnico criterios de intervención, el cual se deberá adelantar para el o los lotes que el CONTRATISTA determine como viables para desarrollar sus proyectos.
- Plan de logística para el suministro de vivienda y los hitos representativos de cada actividad.

Adicionalmente, el CONTRATISTA, deberá presentar para aprobación de la interventoría:

- Llevar acabo un análisis técnico o jurídico que concluya la definición de la necesidad de requerir uno o varios lotes para desarrollar el proyecto.
- Anteproyecto Urbanístico y arquitectónico del proyecto que se pretenda construir.
(...)"

Condición

El Contrato 179 de 2017 suscrito por el Fondo Adaptación el 15 de mayo de 2017, tenía como objeto “Llevar a cabo la reubicación de 354 viviendas en el Municipio de Sucre – Sucre.”, en el marco del Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas para la Atención de Hogares Damnificados o Localizados en Zonas de Alto Riesgo No Mitigable Afectadas por los Eventos Derivados del Fenómeno de la Niña.

El contrato presentó fecha de inicio el 17 de julio de 2017, cuenta con Acta de terminación de la etapa de construcción del 04 de noviembre de 2021 y Acta de liquidación de fecha 29 de julio de 2022.

Durante el desarrollo del contrato se presentó una reducción en el universo de las unidades de vivienda a construir, para finalmente definir el proyecto con un alcance de ejecución de 345 viviendas; las cuales fueron formalmente entregadas a los beneficiarios con la suscripción de las respectivas actas de entrega, escrituras y certificados de libertad y tradición; como se puede evidenciar en los informes de interventoría y actas de terminación y liquidación del contrato.

En visita realizada por la CGR el 10 de mayo de 2023 al sitio de ejecución de las viviendas ubicadas en la cabecera del Municipio de Sucre – Sucre, se evidenció que varias unidades de vivienda construidas no son utilizadas por los beneficiarios del proyecto, encontrándose aproximadamente un 20% de las viviendas construidas en completo estado de abandono y deterioro; desmanteladas en sus elementos constructivos, producto del vandalismo o por retiro de parte de los usuarios beneficiados. En las siguientes imágenes se puede observar la situación descrita:

Imágenes 1. Estado de algunas de las viviendas ubicadas en cabecera de 2017.





Fuente: fotografías tomadas en visita realizada por la CGR el 10 de mayo de 2023

Como se puede observar, las unidades de vivienda actualmente son inhabitables, se encuentran en estado de abandono y desmanteladas, por tanto, no se cumplió eficazmente con el fin de la contratación realizada y el objetivo del proyecto financiado con los recursos públicos destinados para brindar a los damnificados una solución de vivienda y mitigar o evitar el riesgo ante nuevas inundaciones.

El Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas para la Atención de Hogares Damnificados o Localizados en Zonas de Alto Riesgo No Mitigable Afectadas por los Eventos Derivados del Fenómeno de la Niña, establece dos modalidades de solución de vivienda: una mediante la reubicación en vivienda urbana o rural, y otra a través de la reconstrucción de vivienda en el sitio.

Para el Contrato 179 de 2017 se determinó utilizar la modalidad de reubicación, no obstante, varios de los damnificados tienen su sustento u actividad económica y núcleo familiar en zonas rurales, por tanto, la solución óptima debía estar enfocada en la modalidad de reconstrucción con el fin de brindarles una solución real en el sitio donde tienen su actividad productiva o devengan su sustento, construyendo las viviendas mediante la solución técnica adecuada teniendo en cuenta las cotas de inundación del sitio, tal como se ha ejecutado en otros contratos desarrollados en la misma zona brindando una solución de vivienda eficaz acorde a las necesidades.

Por otra parte, en el alcance inicial del contrato se tenía prevista la solución de vivienda mediante la reubicación de 354 unidades; 312 en zona rural y 42 en zona urbana, sin embargo, todas las 345 unidades de vivienda finalmente construidas fueron ubicadas en una sola urbanización en zona urbana de la cabecera municipal de Sucre, contrario a lo establecido en el contrato que indicaba la reubicación de la mayoría de las viviendas en zona rural.

Conforme a lo anterior, se establecen falencias en la fase de planeación del proyecto, puesto que para algunos de los beneficiarios no se utilizó la modalidad de intervención para la solución de vivienda acorde a sus necesidades y entorno socio-económico, en este caso la reconstrucción en sitio. Además, al iniciar la ejecución del proyecto en la Etapa de Reconocimiento establecida en el Contrato 179 de 2017, se viabilizó la reubicación de todas las viviendas en zona urbana, desconociendo lo estipulado en el alcance del contrato que indica la reubicación de 312 viviendas en zona rural, de tal forma que parte de los usuarios beneficiados no utilizaron sus viviendas y se generó la situación descrita en el presente hallazgo.

Aproximadamente el 20% de las unidades de vivienda construidas no son utilizadas por los beneficiarios del proyecto encontrándose en completo estado de abandono, tras ser desmanteladas y/o vandalizadas. Por tanto, se establece que el proyecto en su etapa de operación no cumplió plenamente con su objetivo principal consistente en brindar una solución efectiva de vivienda a los beneficiarios que

habían sido afectados por la emergencia acaecida. La inversión de los recursos destinados para la construcción de las viviendas que actualmente se encuentran en ruinas e inhabitables, fue ineficaz y no cumplió los fines de la contratación realizada ya que no se obtuvo el impacto social esperado.

El presente hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria por inobservancia de lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (principios de eficiencia y eficacia); en el artículo 3, numeral 1 del artículo 4, numeral 2 del artículo 5, artículo 23 y numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 (principios de eficiencia y eficacia); en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y romano I. del numeral 4 del Contrato 179 de 2017.

Respuesta de la Entidad

“En atención a la solicitud realizada en el marco del contrato de obra 2017-C-0179, me permito informar que el Fondo Adaptación dentro del desarrollo del Programa Nacional De Vivienda tiene varios enfoques de atención, entre ellos el social con el cual se busca que la reubicación de las familias cuente con el apoyo social pertinente en la transformación y/o adaptación a su nuevo estilo de vida.

En concordancia con lo anterior el acompañamiento social que se realiza en los proyectos de vivienda del Fondo Adaptación se encuentra en el marco de la Política de Gestión Social y los lineamientos de acompañamiento social sector vivienda, el cual se resume en el siguiente diagrama:

(...)

Los espacios de participación y acciones de gestión social aquí propuestos fueron llevadas a cabo con la comunidad beneficiaria del contrato 179 – 2017, se adjuntan los soportes que evidencian la implementación de la Estrategia, la conformación de los Equipos Local de Seguimiento - ELS y las acciones de sensibilización adelantadas en torno a la adaptación necesaria para reubicarse en la zona urbana.

Posterior a la entrega el Fondo Adaptación recibió información donde la comunidad y la misma institucionalidad denunció el mal uso que le estaban dando a la infraestructura por parte de los mismos beneficiarios y otras personas ajenas al proyecto, razón por la cual, y a pesar de ya haber entregado el proyecto a la Alcaldía, la entidad (Fondo Adaptación) llevó a cabo diferentes acciones con el fin de motivar la apropiación de los espacios privados y áreas comunes de la urbanización y que las autoridades locales realizarán el seguimiento y acompañamiento correspondiente para favorecer la habitabilidad y la sostenibilidad, las cuales se describen a continuación:

(...)

El contratista le hace entrega formal al municipio del informe final de gestión social el 5 de noviembre del 2020, en donde se realizan recomendaciones de acciones de acompañamiento que deben continuar bajo la tutela de la administración municipal.

La gestión social en el Fondo Adaptación finaliza con la entrega de un informe final de actividades del desarrollo del proyecto, así como también el contratista aportó los soportes que demuestran que se desarrolló el componente social y se emitió paz y salvo de lo realizado el 26 de marzo del 2022.

Ahora bien, se remiten los soportes de acompañamiento social realizado en el cual se evidencia que las familias desde el foro inicial de participación ciudadana conocían la ubicación de las viviendas, el sistema constructivo, los materiales a utilizar en la construcción, el sistema de mitigación (vivienda palafítica), de igual manera, tenían conocimiento que en los momentos en que se presentara altos índices de pluviosidad y los niveles del agua subirían, sin embargo, el sistema constructivo desarrollado garantizarían que la vivienda no resultaran afectadas. es tan así, que si bien hubo inundaciones en la zona del proyecto en la más reciente ola invernal 2022, las mismas no tuvieron afectaciones por niveles del agua. Finalmente, cabe resaltar que las comunidades conocían la importancia de mantener los sistemas sépticos conectados y su debido mantenimiento preventivo,

Ahora bien, es menester informar que en todo el proceso social las familias asumieron el compromiso de usar la vivienda como zona segura para el cuidado su núcleo familiar, y adicionalmente fueron conscientes de las distancias entre las viviendas y sus actividades económicas-laborales las cuales por decisión propia continuarían sujetas a la vereda de procedencia”.

Análisis Respuesta de la Entidad

El Fondo Adaptación manifiesta en su respuesta que “dentro del desarrollo del Programa Nacional De Vivienda tiene varios enfoques de atención, entre ellos el social con el cual se busca que la reubicación de las familias cuente con el apoyo social pertinente en la transformación y/o adaptación a su nuevo estilo de vida.”, además, adjunta soportes de la gestión social y sensibilización adelantada con la comunidad beneficiaria del proyecto en el marco de ejecución del Contrato 179 de 2017.

Al respecto, se aclara que en la observación no se hace referencia a la gestión social adelantada durante la ejecución del citado contrato y actividades posteriores; la situación que se estableció está relacionada con las falencias en la fase de planeación del proyecto, antes de realizarse la contratación, teniendo en cuenta que para algunos de los damnificados no se utilizó la modalidad de intervención adecuada con el fin de brindar una solución de vivienda acorde a sus necesidades, contando con la posibilidad de utilizar la modalidad de reconstrucción en sitio.

La Entidad indica que llevó a cabo diferentes acciones con el fin de motivar la apropiación de los espacios privados y áreas comunes de la urbanización para

favorecer la habitabilidad y sostenibilidad por parte de los beneficiarios, ante las situaciones presentadas en relación con el mal uso que los usuarios daban a las viviendas entregadas, incluso se manifiesta en la respuesta que “(...) se estaban presentando situaciones en las que ellos mismos estaban llevándose partes de la casa para su actual lugar de vivienda en zona rural.”

Lo anterior, permite confirmar lo indicado en la observación comunicada respecto de la reubicación de todas las viviendas en zona urbana, desconociendo lo establecido en el alcance del Contrato 179 de 2017 que estipulaba la reubicación de 312 viviendas en zona rural; razón por la cual parte de los beneficiarios no utilizaron sus viviendas, generándose la situación descrita en el hallazgo.

Realizado el análisis de la respuesta suministrada por la Entidad y sus soportes, no se desvirtúa lo indicado en la observación, por tanto, se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo Nro. 10. Eficiencia y oportunidad en la gestión contractual - Contrato 188 de 2016. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Contrato de obra 188 de 2016 en los últimos 23 meses ha presentado 3 suspensiones y 12 ampliaciones de la suspensión, para un total de 14 meses suspendido, con fundamento en los trámites que debían adelantar contratista, interventor y Entidad contratante para suscribir dos prórrogas al contrato. Lo anterior, debido a la falta de diligencia de las partes involucradas para adelantar los trámites eficiente y oportunamente; lo cual permite establecer una deficiente gestión contractual en referencia al desarrollo del citado contrato de obra, generando demoras en la entrega de las viviendas a los damnificados que no han obtenido los beneficios del proyecto.

Criterios y Fuentes de Criterio

Constitución Política de Colombia

“Artículo 209º.- 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:

“ARTÍCULO 3. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación

de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

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

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

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

“ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

(...)

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

“ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

“ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:

(...)

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

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

“ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos

de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Ley 489 de 1998

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

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

Ley 734 de 2002

Si bien la Ley 734 de 2002 fue derogada a partir del 29 de marzo de 2022 por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021 (salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el 28 de diciembre de 2023), para el momento en que ocurrieron los hechos se encontraba vigente el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el cual establecía:

“Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

El Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, establece:

“ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones

judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

Ley 1474 de 2011

“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. (...)”

Contrato 188 de 2016

“5. OBLIGACIONES DE LA PARTES

5.1 OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA

(...)

16. Constituir y mantener vigentes las garantías que amparan el contrato por el tiempo pactado en el mismo, así como las modificaciones que se presenten durante la ejecución, las garantías iniciales y sus modificaciones deberán ser sometidas al control y vigilancia del INTERVENTOR y a la aprobación por parte de la Secretaría General del FONDO, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la firma del contrato o sus modificaciones o adiciones. Este requisito es indispensable para la ejecución del contrato.

(...)

39. Cumplir con el plazo estipulado en estos TCC para la entrega de las soluciones de vivienda.

(...)”

Condición

El Contrato de obra 188 de 2016 fue suscrito por el Fondo Adaptación con el objeto de construir viviendas en los municipios de Caimito, San Benito Abad y San Marcos en el Departamento de Sucre, mediante la modalidad de reubicación. El alcance actualizado del contrato consiste en la construcción de 309 unidades de vivienda, distribuidas así: 35 en el Municipio de Caimito, 270 en el Municipio de San Benito Abad y 4 en el Municipio de San Marcos.

En visita realizada por la CGR el 11 de mayo de 2023 a los sitios de ejecución de las viviendas, se evidenció la construcción de las viviendas contratadas en los

municipios de Caimito y San Marcos, las cuales ya fueron entregadas a los beneficiarios. Respecto a las 270 viviendas ubicadas en el Municipio de San Benito Abad, se observó que estas no se encuentran terminadas, presentando un avance de ejecución del 71,81% según lo reportado en el Informe mensual de interventoría Nro. 53, último emitido con fecha de corte 09 de noviembre de 2022, que corresponde al día inmediatamente anterior a la fecha de suscripción del Acta de suspensión Nro. 7.

Con corte a 11 de mayo de 2023, el contrato se encuentra suspendido en virtud del Acta de suspensión Nro. 8 suscrita el 13 de enero de 2023 por un término inicial de 1 mes, plazo que ha sido prorrogado mediante 4 actas de ampliación a la suspensión, definiendo en el Acta de ampliación Nro. 4 como fecha de finalización de la suspensión el 17 de mayo de 2023.

Las suspensiones 7 y 8 con sus respectivas ampliaciones han tenido una duración total de 6,2 meses, desde el 10 de noviembre de 2022 hasta el 17 de mayo de 2023, las cuales han sido motivadas con fundamento en los trámites que debe adelantar el contratista de obra, interventor y la Entidad contratante con el fin de realizar las gestiones tendientes a solicitar, avalar y conceder, respectivamente, una prórroga por 3 meses al contrato de obra.

Esta situación que ha ocasionado la suspensión del contrato por más de 6 meses se ha presentado, por una parte, ante la falta de diligencia del contratista de obra y la interventoría, quienes no han actuado con oportunidad y eficiencia con el fin de adelantar las actividades correspondientes al trámite de solicitud y aval de prórroga en cuanto a las justificaciones, revisiones y subsanaciones de los documentos que la soportan. Cabe resaltar, que las últimas dos ampliaciones a la Suspensión Nro. 7 se han motivado en base a que el contratista no ha presentado las respectivas pólizas de garantía actualizadas, la cual es una obligación contractual a su cargo.

Por otra parte, el Fondo Adaptación no ha realizado oportuna y eficientemente las acciones tendientes a realizar el trámite de revisión y aprobación de la solicitud presentada por el contratista y avalada por la interventoría, lo cual también ha motivado las ampliaciones de la suspensión.

Una situación similar se presentó con anterioridad en el desarrollo del contrato de obra, en lo referente a la Suspensión Nro. 6 suscrita por las partes el 15 de junio de 2021, la cual se prorrogó mediante 7 actas de ampliación a la suspensión para un total de 7,7 meses, justificadas en los trámites que debían adelantar contratista e interventoría respecto a la solicitud de prórroga al contrato por un término de 9 meses presentada por el contratista. De igual forma, se justificaron varias de dichas ampliaciones con base en los trámites que debía adelantar la Entidad contratante para revisar y aprobar la prórroga finalmente concedida. Lo anterior, permite

establecer la falta de diligencia de las partes con el fin de adelantar oportunamente las respectivas gestiones a su cargo para tramitar eficientemente la solicitud de prórroga al contrato de obra.

Con base en lo expuesto anteriormente se concluye que, para adelantar el trámite de prórroga por 9 meses del Contrato de obra 188 de 2016 formalizado mediante el Otrosí 4 del 14 de febrero de 2022, la ejecución del contrato fue suspendida por 7,7 meses mediante la Suspensión Nro. 6 y las 7 ampliaciones de esta.

Asimismo, para el trámite de una nueva prórroga por 3 meses, el contrato se suspendió hasta el 17 de mayo de 2023, conforme a las actas de suspensión 6 y 7 con sus respectivas ampliaciones, para un total de 6,2 meses de parálisis en la ejecución del contrato de obra.

Lo anterior, debido a la falta de diligencia de parte del contratista, interventoría y Entidad contratante para adelantar los trámites correspondientes a cada uno de los actores con el fin de formalizar las prórrogas eficiente y oportunamente; lo cual permite establecer una deficiente gestión contractual en referencia al desarrollo del Contrato de obra 188 de 2016, que con corte a 17 de mayo de 2023 se encuentra suspendido con un avance del 71,81%, según lo reportado por la interventoría en su último informe emitido, determinándose que en los últimos 23 meses (15 de junio de 2021 a 17 de mayo de 2023) el contrato ha estado suspendido por 14 meses, motivado en los trámites a cargo de las partes para suscribir prórrogas por 9 y 3 meses, esta última en proceso.

Se han presentado dilaciones en la ejecución del Contrato de obra 188 de 2016, con ocasión de la ineficiente e inoportuna gestión contractual de las partes, generando demoras en la entrega de las viviendas a los damnificados que no han obtenido los beneficios del proyecto en términos de oportunidad y eficacia, sin que al momento se haya cumplido con los fines de la contratación realizada respecto de las 270 viviendas que se deben construir en el Municipio de San Benito Abad.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria por inobservancia de lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (principios de eficiencia y celeridad); en el artículo 3, numeral 1 del artículo 4, numeral 2 del artículo 5, artículo 23, numerales 3 y 4 del artículo 25 y numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 (principios de eficiencia y celeridad); en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019; en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y en los numerales 16 y 39 del Capítulo 5.1 del Contrato 188 de 2016.

Respuesta de la Entidad

“Atendiendo la observación en la “Comunicación de observaciones - Actuación Especial de Fiscalización la Mojana 2019 a 2022”. Me permito informar que las suspensiones que se mencionan en el informe han sido causa de los atrasos de obra y la necesidad de analizar las solicitudes del contratista para poder ampliar los plazos contractuales y culminar las actividades establecidas en el marco del contrato 188 de 2016, así las cosas, es importante resaltar en cada una de las suspensiones lo siguiente:

Suspensión No. 6: Sea lo primero indicar que las razones expuestas por el contratista para el trámite de las mismas fueron las repercusiones generadas por la pandemia COVID-19, la cuales estuvieron directamente relacionadas con el bajo rendimiento de las actividades, los altos costos del acero y la escasez del material. Ahora bien, es menester de la entidad interventora realizar los análisis necesarios para la aprobación de las razones expuestas por el contratista de obra, e indicar al Fondo Adaptación la pertinencia para tramitar contractualmente las gestiones necesarias para tal fin, sin embargo, cabe mencionar que para que se surta dicho trámite de aprobación, el contratista debe cumplir con un mínimo de requisitos encaminados a la entrega de todos los soportes que acompañan la solicitud tales como el cronograma de ejecución ajustado a la fecha de reinicio del contrato y la subsanación de todas y cada una de las observaciones que haya realizado la interventoría.

*En concordancia con lo anterior, y de manera paralela el Fondo Adaptación realizó el análisis de las comunicaciones emitidas tanto por el contratista como por la interventoría, tal como se identifica en el oficio con radicado nro. E-2021-008597 del 17 de diciembre de 2021 (Anexo 1), mediante el cual el Fondo Adaptación solicitó aclaración a la interventoría GNG ingeniería SAS. en los siguientes términos:
(...)*

Una vez aclarado lo anterior, El Fondo Adaptación con fin de continuar con el debido proceso de seguimiento, verificación y control de las actividades que se desarrollan en el marco de contrato de obra, procedió al análisis de la solicitud del contratista en virtud al impacto que este mismo genera al contrato de interventoría, para la cual fue necesario la consecución de los recursos que permitieran reconocer la mayor permanencia de la interventoría a fin de continuar con el proceso de supervisión del contrato de obra. Así las cosas, en el comité llevado a cabo el 4 de enero 2022, se aprobaron las modificaciones de los contratos de obra e interventoría, así como, una adición por la suma de \$140.436.825 correspondientes al reconocimiento de 5 meses por mayor permanencia de interventoría, y de esta manera suscribiéndose la modificación contractual de los contratos de obra e interventoría el día 14 de febrero 2022.

Suspensión 7 y 8: El contratista de obra solicitó la prórroga del plazo de ejecución del contrato 188 de 2016, por un término de 4 meses dada la inesperada temporada invernal que se ha venido desarrollando desde el mes de abril del año 2022, solicitud radicada ante la interventoría, mediante los oficios nro. JIPG_188_2016_482_2022 del 06 de octubre de 2022 (Anexo 3) y nro. JIPG_188_483_2022 del 01 de noviembre de 2022 (Anexo 4).

En razón a que se debía realizar un estudio y análisis detallado de la propuesta de prórroga del contrato de obra, tanto por la interventoría como por el Fondo Adaptación, se vio la necesidad de suscribir acta de suspensión nro. 7 el día 10 de noviembre de 2022, con el fin de preservar el vínculo contractual tanto del contrato de obra como el de interventoría mientras se adelantaban los trámites necesarios para la aprobación y suscripción de los modificatorios contractuales.

Así las cosas, la interventoría mediante los oficios GNG_FA_067_2017_VIP_BQ_5963 del 19 de octubre de 2022 (Anexo 5) y GNG_FA_067_2017_VIP_BQ_5972 del 04 de noviembre de 2022 (Anexo 6) emitió unas observaciones a las solicitudes realizadas por el contratista, las cuales fueron subsanadas por el mismo.

Sin embargo, de acuerdo con las observaciones remitidas por la interventoría en los oficios relacionados en el párrafo anterior, el contratista mediante oficio nro. JIPG_188_2016_494_2022 del 22 de diciembre de 2022 (Anexo 7) remitió la solicitud de prórroga al plazo de ejecución del contrato de obra debidamente ajustada por el término de tres (3) meses.

*Así las cosas, la interventoría presento solicitud de ajustes a la nueva propuesta de prórroga del plazo de ejecución remitida por la firma contratista de obra, mediante el oficio GNG_FA_067_2017_VIP_BQ_6004_Rpta_Solic_Prorroga_Ajustada_Cto 188 del 26 de diciembre de 2022 (Anexo 8), las cuales fueron ajustadas mediante oficio nro. JIPG_188_2016_496_2022 del 27 de diciembre de 2022 (Anexo 9), para posteriormente llegar a un consenso con la expedición del oficio nro. GNG_FA_067_2017_VIP_BQ_6005 del 30 de diciembre de 2022 (Anexo 10), mediante el cual se avala continuar con el trámite por parte de la interventoría, así:
(...)*

Por otra parte, y habiéndose suscrito entre las partes intervinientes acta de suspensión 8 a la ejecución de los contratos de obra e interventoría, el Fondo Adaptación recibió solicitud de parte de la firma de Interventoría frente al ajuste al valor por mayor permanencia respecto a la solicitud planteada por la firma contratista de obra, la cual fue debidamente valorada y analizada por parte de la Entidad planteando posteriormente los siguientes comentarios:

(...)

Una vez concertadas las consideraciones de los contratos de obra e interventoría, el Fondo Adaptación procedió con los trámites administrativos necesarios para lograr la suscripción de los modificatorios contractuales correspondientes; sin embargo, el contratista de obra no entregó la actualización de las pólizas dentro del plazo establecido en las suspensiones suscritas, lo cual impedía la reactivación de los contratos y la suscripción de los modificatorios contractuales correspondientes.

Finalmente, y una vez entregadas las pólizas a la Entidad por parte de la firma contratista de obra el día 15 de mayo de 2023, ésta procedió con la revisión y posterior aprobación de las mismas, para la suscripción del modificadorio nro. 5 del 18 de mayo 2023 del contrato de obra y el modificadorio nro. 16 del 18 de mayo de 2023 del contrato de interventoría.

Es menester informar que actualmente el contrato de obra nro. 188 de 2016, se encuentra en ejecución a fin de que se dé cabal cumplimiento al objeto contractual pactado entre las partes.”

Análisis Respuesta de la Entidad

El Fondo Adaptación en su respuesta presenta la trazabilidad respecto de los trámites adelantados para realizar las modificaciones contractuales con el fin de ampliar los plazos de ejecución del Contrato 188 de 2016 y el respectivo contrato de interventoría, situación que motivó las suspensiones 6, 7 y 8.

Los trámites y actuaciones que se referencian en el oficio de respuesta fueron analizados al momento de establecer la situación objeto de la observación comunicada a la Entidad, considerándose que dichas gestiones realizadas de parte del contratista, la interventoría y el Fondo Adaptación, en el marco de sus respectivas obligaciones y funciones, no fueron oportunas y eficientes con el fin de suscribir las prórrogas contractuales requeridas, haciendo uso de las suspensiones y ampliaciones para adelantar los trámites, que terminaron consumiendo mayor tiempo que el solicitado en las prórrogas para finalizar las obras; generando demoras en la entrega de las viviendas a los damnificados que no han obtenido los beneficios del proyecto.

Por otra parte, la Entidad en su respuesta manifiesta que:

“Finalmente, y una vez entregadas las pólizas a la Entidad por parte de la firma contratista de obra el día 15 de mayo de 2023, ésta procedió con la revisión y posterior aprobación de las mismas, para la suscripción del modificadorio nro. 5 del 18 de mayo 2023 del contrato de obra y el modificadorio nro. 16 del 18 de mayo de 2023 del contrato de interventoría.

Es menester informar que actualmente el contrato de obra nro. 188 de 2016, se encuentra en ejecución a fin de que se dé cabal cumplimiento al objeto contractual pactado entre las partes”.

No obstante, con su respuesta no se adjunta soporte alguno que permita evidenciar la suscripción de los citados modificadorios a los contratos de obra e interventoría, de tal forma que se pueda evidenciar que el contrato de obra efectivamente se encuentra en ejecución.

Conforme al análisis de la respuesta suministrada por la Entidad, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo Nro. 11 Construcción y supervisión Centro de Salud Guaranda - contratos 092 de 2017 y 139 de 2017. Administrativa con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

Se evidenciaron deficiencias de los trabajos constructivos ejecutados por parte del contratista para la construcción del Centro de Salud de Guaranda, que entregó una obra con deficiencias en algunos ítems ejecutados, así como debilidades en el ejercicio de control y supervisión por parte de la interventoría, en cuanto a la aceptación y recepción de obras con deficiencias en calidad de los trabajos entregados por el contratista. Así mismo, el Fondo Adaptación no ejerció una adecuada supervisión al proyecto, permitiendo que se recibieran a satisfacción obras que no cumplieran con la calidad ni las especificaciones establecidas. Lo anterior generó una lesión al patrimonio público por \$556.607.002,36.

Fuentes de Criterio y Criterios

Constitución Política de Colombia

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

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

Ley 489 de 1998

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

Ley 610 de 2000

ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA ACCIÓN FISCAL. En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 3o. GESTIÓN FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan

los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

ARTÍCULO 4o. OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. (...)

(...)

PARAGRAFO 1o. *La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.*

ARTÍCULO 5o. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. *La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:*

- *Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.*
- *Un daño patrimonial al Estado.*
- *Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.*

ARTÍCULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. *Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público

Ley 1474 de 2011

ARTÍCULO 82. RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES. *Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades,

derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Ley 1952 de 2019

ARTÍCULO 38. DEBERES. *Son deberes de todo servidor público:*

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

Contrato 092 de 2017 – Obligaciones contractuales

“CLÁUSULA QUINTA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA

(...)

2. *Cumplir el objeto del contrato, su alcance y las etapas descritas en el presente documento, de conformidad con los estudios previos, apéndices y anexos que hacen parte del mismo, así como de acuerdo con los ajustes y/o modificaciones que se requieran en desarrollo de las obras, y debidamente aprobados por la interventoría, dentro del término y del sitio señalado en el contrato.*

(...)

45. **EL CONTRATISTA** deberá responder por la calidad de los diseños y por la obra construida.

46. *Cumplir con las actividades, obligaciones y productos que se especifiquen en los TCC y sus anexos y formatos.*

(...)

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS:

(...)

c. Obligaciones Etapa construcción:

(...)

1. *Construir las obras definidas (...) de acuerdo con los diseños definitivos de construcción aprobados por la Interventoría y elaborados por **EL CONTRATISTA**, los estimativos de cantidades de obra; las especificaciones generales y particulares; y los documentos técnicos de soporte para la construcción de las obras (incluyendo las especificaciones técnicas de construcción).*

2. *Ejecutar las obras garantizando al **FONDO** el cumplimiento de las condiciones y obligaciones de los aspectos técnicos (en calidad, cantidad y tiempo previsto), administrativos, financieros, contables, jurídicos y ambientales, contando para ello con todos los recursos de personal, equipos y materiales necesarios, de tal forma que se cumpla con la finalidad de la contratación.*

(...)”

Contrato 139 de 2017 – Obligaciones contractuales

“CLÁUSULA QUINTA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES:

OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR

(...)

OBLIGACIONES GENERALES DEL INTERVENTOR

(...)

4. Verificar y aprobar el cumplimiento de las obligaciones del Contratista, establecidas en el contrato objeto de interventoría.

(...)

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL INTERVENTOR

OBLIGACIONES TÉCNICAS

(...)

4. Verificar que las obras se ejecuten de acuerdo con las estipulaciones del respectivo contrato y con las normas técnicas y administrativas pertinentes y suscribir, en señal de su aprobación y conformidad, los informes requeridos, las actas de recibo parcial y definitivo de las obras.

(...)

13. Efectuar un estricto control de la calidad de los materiales empleados por el Contratista, a partir de las especificaciones técnicas generales y particulares contratadas, para lo cual realizará las pruebas pertinentes y presentará en su informe mensual reportes sobre el control de calidad de materiales. En caso que aplique, requerir al Contratista para que corrija los defectos de calidad.

(...)

40. Notificar al contratista y al **FONDO** sobre las no conformidades y desviaciones encontradas en los productos previstos en el alcance del contrato objeto de interventoría.

41. Notificar al **FONDO** sobre el incumplimiento de las obligaciones del contratista para que en conjunto se tomen las medidas respectivas y se siga el debido proceso.

42. Ejercer un estricto control de la calidad de los productos entregados por el contratista.

(...)"

Condición

El contrato 092 de 2017, cuyo objeto es “Elaborar los diseños detallados definitivos de Arquitectura e ingenierías, para la ESE Centro de Salud de Guaranda – Sucre, y ejecutar las obras de construcción bajo la modalidad llave en mano”, presenta la siguiente ficha técnica:

Tabla 20. Ficha técnica contrato 092 de 2017

OBJETO	EL CONTRATISTA ELABORARÁ LOS DISEÑOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIERÍAS, PARA LA ESE CENTRO DE SALUD GUARANDA - SUCRE Y EJECUTARÁ LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN BAJO LA MODALIDAD DE LLAVE EN MANO
PLAZO INICIAL	18 MESES
PLAZO FINAL	35 MESES 27 DÍAS
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$5.916.300.000,00
VALOR ADICION 1	\$206.955.169,00
VALOR ADICION 2	\$502.605.196,00
VALOR FINAL DEL CONTRATO	\$6.625.860.365,00
FECHA DE TERMINACIÓN	18/03/2022

Fuente: elaboración Equipo auditor

Para realizar la interventoría a este contrato, se suscribió el contrato 139 de 2017, cuyo objeto es “Realizar la interventoría integral a la elaboración de los diseños detallados definitivos de Arquitectura e Ingeniería, para la ESE Centro de Salud Guaranda- Sucre, y a la ejecución de las obras de construcción bajo la modalidad llave en mano”, del cual se presenta a continuación su ficha técnica:

Tabla 21. Ficha técnica contrato 139 de 2017

OBJETO	EL CONTRATISTA ELABORARÁ LOS DISEÑOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIERÍAS, PARA LA ESE CENTRO DE SALUD GUARANDA - SUCRE Y EJECUTARÁ LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN BAJO LA MODALIDAD DE LLAVE EN MANO
PLAZO INICIAL	18 MESES
PLAZO FINAL	35 MESES 27 DÍAS
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$ 681.725.002
VALOR ADICION 1	\$ 30.000.000,00
VALOR ADICION 2	\$ 100.000.000,00
VALOR ADICION 3	\$ 36.395.154,00
VALOR ADICION 4	\$ 35.700.284
VALOR FINAL DEL CONTRATO	\$ 883.820.440,00
FECHA DE TERMINACIÓN	18/03/2022

Fuente: elaboración Equipo auditor

El contrato 092 de 2017 fue terminado el 18 de marzo de 2022, realizándose el acta de entrega el día 27 de mayo de 2022, con las siguientes consideraciones relacionadas respecto a los elementos entregados:

“(…) el FONDO ADAPTACIÓN efectúa la entrega de CENTRO DE SALUD DE GUARANDA-SUCRE, al Señor alcalde municipal y al Gerente de la ESE del CENTRO DE SALUD DE GUARANDA, no obstante, esta entrega no releva al contratista contratado por el FONDO ADAPTACIÓN de las responsabilidades y obligaciones post-contractuales a que se hace referencia el contrato y a las establecidas en las normas legales vigentes.

CUADRO DE VALORES DEL BIEN O SERVICIO A ENTREGAR:

VALOR DE ESTUDIOS TÉCNICOS 2013-C-0253 (SIGMA GP SERGO)	\$82.005.221,31
VALOR DE GERENCIA INTEGRAL 0233 DE 2013 (PNUD)	\$115.400.494,57
VALOR DE DISEÑO – CONTRATO 092 DE 2017 (OBRAS, MAQUINARIA Y EQUIPOS TRES A S.A.S)	\$163.866.000,00
VALOR CONSTRUCCIÓN – OBRA CONSTRUIDA - CONTRATO 092 DE 2017 (OBRAS, MAQUINARIA Y EQUIPOS TRES A S.A.S)	\$6.461.994.365,00
VALOR INTERVENTORÍA – CONTRATO 0139 DE 2017 (ARCA ARQUITECTURA E INGENIERÍA S.A.)	\$883.820.440,00
VALOR DOTACIÓN * - CONTRATO FA-SASI-I-S-002-2021 (9)	\$1.012.442.944,00
VALOR TOTAL	\$8.719.529.464,88

(...)

MANIFESTACIONES:

PRIMERA – ENTREGA: EL FONDO ADAPTACIÓN informa de la entrega del **CENTRO DE SALUD DE GUARANDA – ESE** que se hace al (...) Alcalde Municipal de Guaranda y al (...) Gerente de la ESE del municipio de Guaranda – Sucre, para que se preste el servicio salud, cuyas actividades se encuentran descritas en el acta de terminación, acta de entrega y recibo final del objeto contractual firmada por el contratista e interventor y el Acta de la entrega de la dotación suscrita entre el Fondo y los contratistas de dotación, actas anexas y que hacen parte integral de la presente acta, infraestructura construida en el área de terreno propiedad del municipio de Guaranda – Sucre.

SEGUNDA – RECIBO: La **ALCALDÍA MUNICIPAL DE GUARANDA** recibe por parte del **FONDO ADAPTACIÓN** la nueva infraestructura del **CENTRO DE SALUD DE GURANDA** (sic), **SUCRE**, así como la dotación de equipamiento hospitalario, de acuerdo con el listado de equipos relacionados en las actas de entrega de la dotación. (...)"

En el acta de recibo definitivo, anexa al documento citado, se listan todas las actividades ejecutadas en el contrato de obra, con sus respectivos valores, dejándose constancia por parte de la Interventoría de que “la interventoría (o el supervisor si es el caso) **hace constar que el producto objeto del contrato ha sido entregado por el contratista y recibido por la interventoría a satisfacción**, de acuerdo con la descripción del siguiente cuadro que incluye cantidades y precios (...)”⁴

A corte de corte de abril de 2023, el contrato 092 de 2017 presenta un saldo pendiente de \$419.614.014,77, quedando por cumplir la liquidación de este. Sin embargo, en el informe preliminar final de interventoría, la interventoría del proyecto da cuenta de una serie de faltantes para proceder a la liquidación de este, tal como se cita a continuación:

“CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A la fecha se tiene pendientes por parte del contratista los siguientes temas:

Por medio de la presente nos permitimos reiterar que se ha venido solicitando su atención mediante los oficios No. GER ARCA-INT/FDA187-GER-858-22, GER ARCA- INT/FDA187-GER-861-22, GER ARCA-INT/FDA187-GER-863-22 y GER ARCA- INT/FDA187-GER-871-22, en donde se hace referencia a las actividades posventas derivadas del contrato de obra No. 092-2017, de las observaciones presentadas de acuerdo con la visita realizada el pasado 6 de diciembre por Enterritorio, secretaria de planeación del municipio y la Gerencia de la E.S.E. en el Centro de Salud de Guaranda, nos permitimos trasladar las observaciones derivadas del recorrido, así:

Cerraduras, algunas están sueltas y no funcionan, la Gerencia de la E.S.E tuvo que asumir

⁴ ACTA DE ENTREGA Y RECIBO FINAL DEL OBJETO CONTRACTUAL, Contrato 092 de 2017, pág. 1.

el costo de los cambios de cerraduras

Lámparas de techo manchadas al interior

Fisuras

Algunas puertas de madera se observan sopladas en sus hojas

Humedades en muro

Puerta descolgada

Por tal motivo se espera del contratista que atienda las observaciones presentadas a la mayor brevedad posible y que brinde una solución definitiva teniendo en cuenta que está infraestructura es de primera necesidad para la comunidad y puede afectar a terceros; por cuanto, a más tardar el 31 de marzo del 2023, deberá entregar a esta Interventoría un Plan de Trabajo, estipulando fecha de intervención y actividades a ejecutar, se recomienda hacer una inspección detallada para poder prevenir posibles daños.

Por otro lado, se informa que se ha venido haciendo la solicitud de los documentos para la liquidación del contrato, teniendo en cuenta que el pasado 18 de marzo 2022, se firmó el acta de terminación del contrato de obra No 092 de 2017 y que el 27 de mayo 2022, se firmó el Acta de Entrega y Recibo final del contrato de obra No.092 de 2017. La interventoría a ha venido requiriendo al contratista mediante los siguientes oficios:

Oficio No. ARCA-INT/FDA187-GER-833-19 del 3 de agosto 2022, la interventoría reiteró al contratista de obra la solicitud de entrega de documentos para la liquidación del contrato con copia a Seguros Bolívar radicado 132137.

El 27 de septiembre 2022 mediante oficio No. ARCA-INT/FDA 187-GER-846- 22, la interventoría envió requerimiento al contratista de obra respecto al pago de AFINIA con copia a Seguros Bolívar radicado 132276.

Mediante oficio No. ARCA-INT/FDA 187 -GER-851-22 del 3 de noviembre 2022, se remitió nuevo requerimiento de pendientes para la liquidación del contrato de obra con copia a Seguros Bolívar radicado 132394.

El 1 de noviembre 2022 con oficio No. ARCA-INT/FDA 187-GER-852-22, se le reitera al contratista de obra la entrega de pendientes para la liquidación del contrato de obra, incluyendo un modelo de acta de conciliación para concertar el acuerdo de pago con sus acreedores.

Mediante oficio No. ARCA-INT/FDA187-GER-857-22 del 12 de diciembre 2022, se remitieron nuevamente observaciones al informe final SISOMA.

Mediante los oficios No. GER ARCA-INT/FDA187-GER-858-22 de fecha 13 de diciembre

del 2022, se solicitó al contratista la atención de las posventas del oficio recibido No. E-2022-027106. El 23 de diciembre del 2023, mediante oficio No. No. GER ARCA-INT/FDA187-GER-860-22, se volvió a reiterar nuevamente al contratista la atención de las posventas del oficio recibido No. E-2022-027106.

El día 2 de febrero del 2023 mediante oficio No. GER ARCA-INT/FDA187-GER-862- 22, se le hizo nuevamente la reiteración atención post ventas

El 8 de febrero del 2023 mediante oficio No. GER ARCA-INT/FDA187-GER-865-22, se reiteró al contratista la atención de post ventas y documentos de liquidación del contrato no. 092 del 2017.

El 28 de marzo del 2023 mediante oficio No. GER ARCA-INT/FDA187-GER-870-22, se reiteró al contratista la atención de post ventas y documentos de liquidación del contrato no. 092 del 2017.

Sin que a la fecha se tenga una respuesta del contratista sobre la atención de las post ventas. Teniendo en cuenta lo anterior, el contratista OBRAS, MAQUINARIAS Y EQUIPOS TRES A S.A.S. identificado con Nit. 830031936-2, ha hecho la entrega parcial de la documentación relacionada con la liquidación del contrato, Así mismo se espera de manera imprescindible, que se haga la entrega de la conciliación con sus acreedores como parte fundamental del proceso de liquidación y que subsane diligentemente las observaciones realizadas por esta interventoría.”⁵

De igual forma, en visita realizada por la Contraloría General de la República a las obras ejecutadas el día 18 de abril de 2023, se evidenció lo siguiente, soportado con registro fotográfico:

- Aunque dentro de las especificaciones del proyecto se indica que la pintura colocada es pintura acrílica y epóxica, lo evidenciado en la visita contrasta con dicha especificación, pues la pintura colocada presenta humedad y descascaramiento de la superficie pintada, lo cual revela las deficiencias en la colocación de esta, tanto en el producto como en el acabado.

⁵ INFORME FINAL PRELIMINAR DE INTERVENTORÍA, pág. 48 – 50.

Imágenes 2. Estado pintura muros Centro de Salud Guaranda



Fuente: Fotos tomadas por la CGR en visita realizada al Centro de Salud de Guaranda el día 18 de abril de 2023.

- Deficiencias en la colocación de las tejas de cubierta (deficiencias en las uniones y traslajos de las tejas) y en la impermeabilización de la placa de cubierta (deficiencias en la colocación y traslajos de la capa de manto asfáltico), que generan infiltraciones en la misma, afectando el cielo raso del edificio.

Imágenes 3. Estado cubierta Centro de Salud Guaranda





Fuente: Fotos tomadas por la CGR en visita realizada al Centro de Salud de Guaranda el día 18 de abril de 2023.

- Deterioro en cielo raso por filtraciones en la cubierta.

Imágenes 4. Estado cielo raso Centro de Salud Guaranda

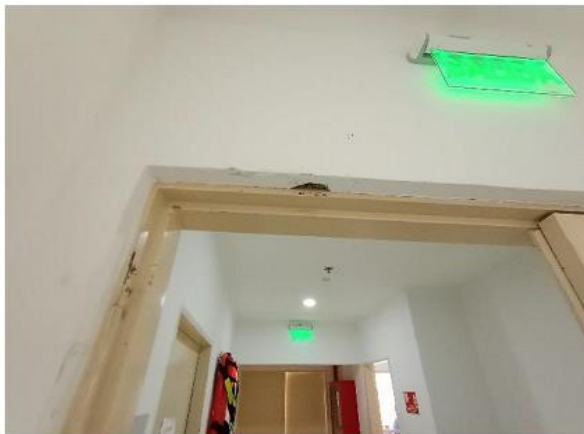




Fuente: Fotos tomadas por la CGR en visita realizada al Centro de Salud de Guaranda el día 18 de abril de 2023.

- Puerta deteriorada en sala de urgencias (1)

Imágenes 5. Puerta sala de urgencias deteriorada Centro de Salud Guaranda



Fuente: Fotos tomadas por la CGR en visita realizada al Centro de Salud de Guaranda el día 18 de abril de 2023.

- Instalaciones hidrosanitarias y de mesones con deficiencias en instalación acabado y calidad, en la unidad de odontología.

Imágenes 5. Mesón unidad de odontología Centro de Salud Guaranda



Fuente: Fotos tomadas por la CGR en visita realizada al Centro de Salud de Guaranda el día 18 de abril de 2023.

Lo anterior evidencia las deficiencias de los trabajos constructivos ejecutados por parte del contratista, que entregó una obra con deficiencias en algunos ítems ejecutados, así como deficiencias en el ejercicio de control y supervisión por parte de la interventoría, en cuanto a la aceptación y recepción de obras con deficiencias

en calidad de los trabajos entregados por el contratista. Así mismo, el Fondo Adaptación no ejerció una adecuada supervisión al proyecto, permitiendo que se recibieran a satisfacción obras que no cumplían con la calidad ni las especificaciones establecidas.

A la fecha no se ha acudido a la póliza del contrato para hacer efectiva la garantía de este.

La cuantificación de los ítems señalados previamente es la siguiente, de acuerdo con los valores registrados en el acta de entrega y recibo definitivo del objeto contractual:

Tabla 22 Estimación del detrimento patrimonial causado por las deficiencias constructivas de algunos ítems del contrato 092 de 2017

ÍTEM	UM	CANT.	VLR. UNITARIO	VLR. TOTAL
PINTURA INTERIOR				
ESTUCO Y PINTURA ACRÍLICA 3 MANOS Sobre Muro Interior (Incluye estuco, 1 mano en pintura tipo 2 y dos manos en pintura tipo 1, filos y dilataciones).	M2	2.948,07	\$21.594,00	\$ 63.660.524,00
ESTUCO Y PINTURA TIPO ACRILICA 3 MANOS Sobre Muro Interior (Incluye estuco, 1 mano en pintura tipo 2 y dos manos en pintura tipo 1, filos y dilataciones).	ML	527,81	\$12.487,00	\$ 6.590.759,00
PINTURA EPOXICA ALTA RESISTENCIA CON CATALIZADOR 3 MANOS sobre estuco (Incluye 1 mano en pintura tipo 2 y dos manos en pintura epoxi poliamida con catalizador, filos y dilataciones).	M2	948,56	\$24.285,00	\$ 23.035.830,00
PINTURA EPOXICA ALTA RESISTENCIA CON CATALIZADOR 3 MANOS sobre estuco (Incluye 1 mano en pintura tipo 2 y dos manos en pintura epoxi poliamida con catalizador, filos y dilataciones).	ML	220,98	\$20.507,00	\$ 4.531.639,00
CUBIERTA				
Teja verde 2 x .95m. 1.55m2 (Incluye instalación y el suministro de todos los accesorios requeridos para el correcto montaje).	M2	1.525,07	\$ 56.916,00	\$ 86.800.770,00
SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ESTRUCTURA METALICA DE CUBIERTA EN ANGULO 2"x2"x1/4" (incluye vigas, cerchas, tirantillos, soldadura E-70, anticorrosivo y esmalte).	KG	6.906,36	\$ 8.660,00	\$ 59.809.062,00
ALISTADO EN MORTERO 1:4 E=0.04 M. (Incluye pendienteado y mediacaña)	M2	554,88	\$ 20.102,00	\$ 11.154.271,00
IMPERMEABILIZACION Tipo Manto (Lámina) impermeabilizante flexible, prefabricada y autoprotegida por un foil de aluminio grofado, e=4 mm. (Canales y/o cubiertas planas), incluye pintura bituminosa).	M2	623,78	\$ 35.909,00	\$ 22.399.138,00
FLANCHE EN LAMINA GALVANIZADA Cal .18 d/ 0.30 m a 1.00 m (Suministro e instalación con wash primer + esmalte + anclaje a muro + sikaflex 1A)	ML	389,41	\$ 26.621,00	\$ 10.366.607,00
CIELO RASO				
CIELO RASO SUSPENDIDO EN PLACA YESO CARTÓN JUNTA PERDIDA (Perfilería metálica Cal. 24-26, estructura cada 40 cms) Incluye tres (3) manos de pintura. (Suministro e instalación).	M2	1.231,12	\$ 41.031,00	\$ 50.514.241,00
CIELO RASO SUSPENDIDO EN PLACA DE FIBROCEMENTO JUNTA PERDIDA (Perfilería	M2	259,10	\$ 44.003,00	\$ 11.401.084,00

ÍTEM	UM	CANT.	VLR. UNITARIO	VLR. TOTAL
metálica Cal. 24-26, estructura cada 40 cms) Incluye tres (3) manos de pintura. (Suministro e instalación).				
CIELO RASO SUSPENDIDO EN PLACA FIBROCEMENTO O SIMILAR JUNTA PERDIDA e= 12.7 mm. (Perfilería metálica Cal. 24-26, estructura cada 40 cms. Acabado en pintura epoxica color blanco)	M2	40,65	\$ 44.047,00	\$ 1.790.529,00
CIELO RASO SUSPENDIDA EN YESO CARTON SIMILAR JUNTA PERDIDA e=12.7mm. (Perfilería metálica Cal. 24-26, estructura cada 40 cms. Acabado en pintura epoxica color blanco).	M2	153,75	\$ 47.019,00	\$ 7.229.116,00
Media caña en yeso para techo - muro	ML	971,86	\$ 22.411,00	\$ 21.780.268,00
MESÓN ODONTOLÓGIA				
MB- 01 D - MESON EN GRANITO con salpicadero de 0.10 cms integrado al mesón y en contacto a la pared. Refuerzos longitudinales a lo largo y ancho del mesón debidamente atornillada. Montado sobre patas tubulares en acero laminado, estas con refuerzos longitudinales a lo largo, debidamente atornillada, con sus respectivos ajustes niveladores al piso en aluminio. Incluye todos los accesorios para su correcto montaje. Incluye suministro e instalación completa. Dimensiones: Longitud.: Entre 3.00 a 4.50m, Ancho: 0.60 m POCETA en acero inoxidable integrada al MESÓN con dimensiones de 50 x 35 y de 14,2cm de profundidad según indicación en el detalle.	UN	1	\$ 665.737,00	\$ 665.737,00
GRIFERIA PARA MESONES EN ACERO INOXIDABLE de palanca, mezclador a 2 Huecos 8", Pico tubular cuello de ganso. Conexión a 1/2"	UN	4	\$ 70.110,00	\$ 280.440,00
PUERTA SALA DE URGENCIA				
PUERTA 19 PUERTA DOBLE DE MADERA SIN VISOR Y REJILLA DIMENSIONES: LONGITUD: ,90M ALTO: 2,05M -Marco de hoja en lámina CR. Ca.l 18, E=8.5cm con anticorrosivo y pintura tipo esmalte color blanco. - Puerta batiente de dos hojas entamboradas en aglomerado con revestimiento a dos caras en laminado de alto impacto Aglomerado Cal. 1 mm y refuerzo interno. -Protector de camilla en lámina de alto impacto PVC de 200mm de ancho y 1.5mm de espesor instalada a una altura de 90 cm en las dos caras. -4 Bisagras en acero inoxidable, de estuche, tipo librillo, de 3 secciones, con tornillos de fijación, de 51mm x 78mm. -Brazo hidráulico ajustable, rango de presión 25 kilogramos, con elementos de fijación.	UN	1	\$ 916.586,00	\$ 916.586,00
VALOR OBRAS BÁSICAS QUE PRESENTAN DEFICIENCIAS DE CALIDAD				\$ 382.926.601,00
ADMINISTRACIÓN				20% \$ 76.585.320,20
IMPREVISTOS				4% \$ 15.317.064,04
UTILIDAD				4% \$ 15.317.064,04
IVA S/UTILIDAD				19% \$ 2.910.242,17
COSTO DE LAS OBRAS QUE PRESENTAN DEFICIENCIAS DE CALIDAD Y QUE FUERON RECIBIDAS A SATISFACCIÓN. (U)				\$ 493.056.291,45

Fuente: Elaboración equipo auditor

Toda vez que la interventoría del proyecto avaló las obras, y a esta interventoría se le pagó un costo para que cumpliera adecuadamente sus obligaciones contractuales, dentro de las cuales se encontraban, entre otras:

“OBLIGACIONES GENERALES DEL INTERVENTOR

(...)

4. *Verificar y aprobar el cumplimiento de las obligaciones por parte del Contratista, establecidas en el contrato objeto de interventoría.*

(...)

10. *Supervisar el cumplimiento por parte del Contratista de la normatividad que rige los proyectos de infraestructura de Salud en Colombia, garantizando el cumplimiento de la normatividad técnica vigente para el sector hospitalario, la NSR10 de 2010, las normas ambientales, sanitarias y demás que sean aplicables para la elaboración de los diseños detallados y ejecución de las obras.*

(...)

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL INTERVENTOR OBLIGACIONES TÉCNICAS

(...)

25. *Realizar las observaciones a las obras terminadas si las hubiere, verificar su corrección y recibirlas a satisfacción con el siguiente procedimiento: dentro del plazo establecido, el **INTERVENTOR** hará una inspección general de las obras ejecutadas y dará instrucciones escritas al contratista sobre las reparaciones, reconstrucción o conservación, que se deban efectuar para realizar la efectiva entrega final a satisfacción.*

(...)

40. *Notificar al contratista y al **FONDO** sobre las no conformidades y desviaciones encontradas en los productos previstos en el alcance del contrato objeto de la interventoría.*

41. *Notificar al **FONDO** sobre el incumplimiento de las obligaciones del contratista para que en conjunto se tomen las medidas respectivas y se siga el debido proceso.*

42. *Ejercer un estricto control de la calidad de los productos entregados por el contratista.*

(...)”

Se encuentra también que hay una lesión al patrimonio público relacionada con el incumplimiento de las obligaciones contractuales del interventor, al dar visto bueno de obras que actualmente presentan deficiencias por mala calidad en el acta de recibo y la entrega de obras.

Para la estimación de dicha lesión al patrimonio, se presenta el siguiente cuadro con el cálculo de la misma:

Tabla 19. Estimación del detrimento patrimonial causado por las deficiencias en el seguimiento por parte de la interventoría del contrato 092 de 2017

VALOR TOTAL DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA (A)	\$ 883.820.440,00
COMPONENTE REVISIÓN DE DISEÑOS (B)	\$ 50.925.002,00
COMPONENTE INTERVENTORÍA DE OBRA (C) = (A) - (B)	\$ 832.895.438,00
VALOR DEL CONTRATO DE OBRA (D)	\$ 6.461.994.365,00
RELACIÓN INTERVENTORÍA/OBRA (E) = (D)/(C)	12,89%
ESTIMACIÓN RECURSOS CONSIDERADOS COMO DETRIMENTO POR DEFICIENCIAS EN EL EJERCICIO DE SUPERVISIÓN (U) x (E)	\$ 63.550.710,91

Fuente: Elaboración equipo auditor

Así entonces, se tiene una lesión al patrimonio del estado por un valor de quinientos cincuenta y seis millones seiscientos siete mil dos pesos (\$556.607.002), resultante de la suma de las deficiencias en obra y las deficiencias en la interventoría de esas obras.

La causa de la lesión al patrimonio del estado es las deficiencias en las obras entregadas del centro de salud de Guaranda por parte del constructor, y la deficiente supervisión realizada por parte de la Interventoría y el Fondo Adaptación, a fin de que se entregaran obras con buenas condiciones de calidad, propendiendo por una correcta inversión de los recursos públicos.

Se evidencia una lesión al patrimonio del estado por cuenta del deterioro de las obras construidas (Centro de Salud Guaranda), a raíz de las deficiencias constructivas de las mismas y a la falta de supervisión de las obras realizadas. Este detrimento se cuantifica por la suma de quinientos cincuenta y seis millones seiscientos siete mil dos pesos (\$556.607.002,36), resultante de la suma de las deficiencias en obra y las deficiencias en la interventoría de esas obras, de conformidad con lo establecido en los Art. 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.

De igual forma, este hecho se constituye en presunta falta disciplinaria por las deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista, del interventor y las deficiencias en el desarrollo de la supervisión del proyecto por parte del Fondo Adaptación, contraviniendo los principios de la función administrativa expresados en el Art. 209 de la Constitución Política y Art. 3 de la Ley 489 de 1998 (en especial los principios de economía, eficacia y eficiencia). De igual manera, se trasgrede lo establecido en la Obligaciones Generales Nro. 44 y 45 establecidas en los Términos y condiciones Contractuales del Contrato (TCC), que indica que "44. El sistema constructivo propuesto deberá utilizar materiales de excelente calidad, garantizando su durabilidad y buen funcionamiento durante su vida en servicio. 45. El CONTRATISTA deberá responder por la calidad de los diseños y por la obra." Se trasgrede también lo establecido en los Art. 82, 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, relacionados con las funciones de supervisión e

interventoría, ejercidas de manera deficiente por parte del Interventor del proyecto y del Fondo Adaptación sobre el contrato señalado. Así mismo, estas conductas trasgreden lo establecido en el numeral 1 del Art. 38 de la Ley 1952 de 2019.

Respuesta de la Entidad

Mediante oficio E-2023-002576 del 05 de junio de 2023, el Fondo Adaptación responde lo siguiente:

“(…) Con el fin de dar toda la claridad a la Contraloría General de la República, con respecto a la observación 3 de la Actuación Especial de Fiscalización La Mojana 2019 a 2022, a continuación, se enlistan las acciones generadas posterior a la entrega de la infraestructura, que se han desarrollado por parte del Sector Salud del Fondo Adaptación y por parte de la interventoría frente a las posventas reportadas por el operador del Centro de Salud:

Se relacionan los comunicados de la Interventoría al contratista de obra y garante (Seguros Bolívar) que a la fecha se han remitido para conminar al contratista a visitar el centro de salud y atender las posventas que correspondan:

(…)

Se relacionan los comunicados del Fondo al contratista de obra o aseguradora Seguros Bolívar, que a la fecha se han remitido para conminar al contratista a visitar el centro de salud para atender las posventas que correspondan.

(…)

Es de aclarar que tal como se evidencia en la relación de comunicaciones arriba descritas el Fondo Adaptación ha solicitado y conminado al contratista de obra a atender de manera urgente las posventas presentadas en el centro de salud posterior a su entrega; así como, se han informado las gestiones realizadas con el contratista a la Gerencia de la E.S.E., (actual operador).

Así mismo, la interventoría ha requerido al contratista de obra la atención de las posventas que correspondan por calidad, previamente reportadas por la E.S.E., en cumplimiento del debido proceso para que en caso de no atención del contratista, se inicie, en su calidad de supervisor de las obras ejecutadas, proceso de reclamación de la póliza de calidad y estabilidad de obras con la aseguradora.

Por otra parte, en relación a la observación “(…)… que entregó una obra con deficiencias en algunos ítems ejecutados, así como deficiencias en el ejercicio de control y supervisión por parte de la interventoría, en cuanto a la aceptación y recepción de obras con deficiencias en calidad de los trabajos entregados por el contratista permitiendo que se recibieran a satisfacción obras que no cumplían con la calidad ni las especificaciones establecidas.”, es importante aclarar que las obras fueron recibidas a satisfacción por la interventoría mediante acta de entrega suscrita entre el contratista de obra e interventoría el pasado 27 de mayo de 2022, toda vez que, se atendieron previo a la fecha de suscripción del acta, tal como se evidencia en comunicación Arca Arquitectura e Ingeniería S.A nro. GER ARCA-

INT/FDA187-GER-879-22, la cual se adjunta y se menciona en este documento más adelante . Ahora bien, las filtraciones en lugares puntualizados del Centro de Salud, de acuerdo a lo informado en comunicación Arca Arquitectura e Ingeniería S.A nro. GER ARCA-INT/FDA187-GER-879-22 ocurrieron posterior a esta fecha (27 de mayo de 2022) y fueron atendidos por el contratista de obra, lo cual a la postre permitió la programación de la entrega del centro de salud de Guaranda para el 4 de junio de 2022.

Como constancia de esto, mediante el siguiente enlace se puede observar el registro fotográfico del estado del centro de salud, previo al 27 de mayo de 2022 y fotografías para la entrega del 4 de junio de 2022, ver carpeta Anexos Observación 3 subcarpeta - Anexos comunicados interventoría 2 de junio 2023, subcarpeta anexos, subcarpeta atención a temas de obra , subcarpeta GER 817 Visita obra, subcarpeta Visita 25 de mayo del 2022, y en carpeta Anexos Observación 3 subcarpeta - subcarpeta fotografías entrega beneficiario 04 de junio de 2022.

Por otra parte, es de aclarar que al contratista de obra de acuerdo al estado de cuenta de fecha 26 de enero de 2022 estado de cuenta de ejecución financiera del contrato vigente a la fecha), se le adeuda un valor de \$ 419.614.014,77 millones de pesos (sic), por ejecución de obras los cuales se cancelaran contra la suscripción del acta de liquidación del contrato de obra, aún no suscrita tal como ha informado la firma interventora mediante comunicaciones mencionados previamente, debido a que el contratista de obra no ha reunido el 100% de los requisitos necesarios para tal fin, los cuales han sido solicitados también por el sector salud del Fondo Adaptación.

Ahora bien, con respecto a las observaciones realizadas en visita de la contraloría el pasado 18 de abril de 2023 se informa:

· Aunque dentro de las especificaciones del proyecto se indica que la pintura colocada es pintura acrílica y epóxica, lo evidenciado en la visita contrasta con dicha especificación, pues la pintura colocada presenta humedad y descascaramiento de la superficie pintada, lo cual revela las deficiencias en la colocación de la misma, tanto en el producto como en el acabado.

Rta: *Como se indica por la interventoría mediante comunicado GER ARCA-INT/FDA187-GER- 879-22, Se informa que, a la fecha de la entrega del proyecto, la pintura se encontraba en buen estado y previamente por solicitud de la entidad contratante se volvió a pintar todo el hospital, debido a que el contrato duró suspendido un lapso de tiempo, debido a inconvenientes con la empresa prestadora del servicio de energía.*

Se debe tener en cuenta que las afectaciones que se presentan son puntuales y no tienen relación con la calidad de la pintura, ya que se encuentra aplicada en toda la edificación y no se tienen registros de afectación de todas las áreas del hospital.

Se adjuntan las fichas técnicas donde se evidencia que la pintura acrílica y la pintura epóxica aplicada, cumple con las especificaciones técnicas establecidas requeridas en el pliego de condiciones y anexo técnico, los cuales hacen parte integral del contrato. No obstante, se

ha conminado al contratista para la atención oportuna de estas posventas, en donde la interventoría en reiteradas comunicaciones ha requerido al contratista, sin que a la fecha se haya tenido respuesta alguna.



Fig. 7 Imágenes de la entrega del proyecto – Fuente propia

Deficiencias en la colocación de las tejas de cubierta (deficiencias en las uniones y traslapes de las tejas) y en la impermeabilización de la placa de cubierta (deficiencias en la colocación y traslapes de la capa de manto asfáltico), que generan infiltraciones en la misma, afectando el cielo raso del edificio.

Deterioro en cielo raso por filtraciones en la cubierta.

Rta: *Como se indica por la interventoría mediante comunicado GER ARCA-INT/FDA187-GER- 879-22, se informa que, a la fecha de la entrega del proyecto, la cubierta se encontraba en buen estado y que se habían realizado las reparaciones respectivas de la cubierta tal como se informa en el oficio GER ARCA-INT/FDA187-GER-791-19 de fecha 20 de diciembre del 2022.*

La instalación de la teja se hizo de acuerdo con las especificaciones técnicas y conforme a la ficha técnica de fábrica, para su instalación (Ver Anexo).

Se debe tener en cuenta que las afectaciones que se presentan son puntuales y no tienen relación con el tipo de cubierta instalado, ya que se encuentra instalada en gran parte de la edificación y no se tienen registros de afectación en todas las áreas donde se encuentran instaladas.

Sin embargo, se hará la respectiva validación en las áreas que han sido afectadas por los daños ocasionados por la no oportuna atención de las postventas por parte del contratista, en donde la interventoría, en reiteradas comunicaciones ha requerido al contratista, sin que a la fecha se haya tenido respuesta alguna.



Ahora bien, es importante precisar que de acuerdo al acta de entrega y recibo final del objeto contractual contrato 092 de 2017 de fecha 27 de mayo de 2022 suscrita entre la interventoría y contratista de obra (o el supervisor si es el caso) hace constar que el producto objeto del contrato ha sido entregado por el contratista y recibido por la interventoría a satisfacción, de acuerdo con la descripción del siguiente cuadro que incluye cantidades y precios”, dentro de las cuales se encuentran las actividades relacionadas con la cubierta y el cielo raso del edificio.

. *Planta de Tratamiento de Agua Potable que no se encuentra en funcionamiento.*

Rta: Como se indica por la interventoría mediante comunicado GER ARCA-INT/FDA187-GER- 879-22, se informa que, a la fecha de la entrega del proyecto la planta de agua potable se encontraba en buen estado, se hizo la entrega y la respectiva capacitación al personal como consta el acta de capacitación del 04 junio de 2022, la cual se adjunta en carpeta Anexos Observación 3 subcarpeta - Anexos comunicados interventoría 2 de junio 2023, subcarpeta anexos, subcarpeta socialización manual de mantenimiento, archivo denominado socialización manual de mantenimiento.

Adicionalmente a ello, se hizo entrega de Manual de mantenimiento a la ESE CENTRO DE SALUDGUARANDA, quien es responsable del cuidado y mantenimiento de la planta, una vez se haya realizado la entrega de la obra, debido a que se evidencia que la planta presenta un deterioro por falta de operación y mantenimiento, el cual debe hacerse de acuerdo al manual donde se especifica que se debe realizar el mantenimiento a los equipos con una periodicidad de seis (6) meses y llevar el respectivo registro del mismo.



Fig. 9 Imágenes de la entrega de la PTAP proyecto – Fuente propia

· Puerta deteriorada en sala de urgencias (1).

Rta: Como se indica por la interventoría mediante comunicado GER ARCA-INT/FDA187-GER- 879-22, se informa que, a la fecha de la entrega del proyecto las puertas estaban en correcto funcionamiento y que estas fueron realizadas de acuerdo con las especificaciones del contrato, según consta en acta de recibo de obra de fecha 27 de mayo del 2022.

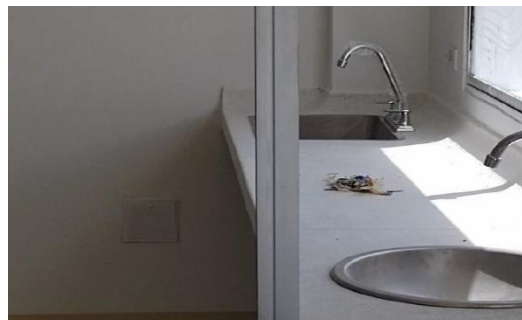
Se hará la respectiva validación con el contratista, pero se debe tener en cuenta, que la mayoría de los inconvenientes a veces se presentan por la mala manipulación.



Fig. 9 Imágenes de la entrega de las puertas de la zona de URG – Fuente propia.

- *Instalaciones hidrosanitarias y de mesones con deficiencias en instalación acabado y calidad, en la unidad de odontología.*

Rta: *Como se indica por la interventoría mediante comunicado GER ARCA-INT/FDA187-GER- 879-22, se informa que, a la fecha de la entrega de los aparatos tales como pocetas y lavamanosen acero inoxidable, además de los mesones se encontraban en buen estado.*



Dentro del manual de capacitación se entregó las recomendaciones para el mantenimiento de los mismos. Una vez entregada la obra junto con sus aparatos y demás elementos relacionados con la infraestructura hospitalaria, es responsabilidad de la ESE CENTRO DE SALUD GUARANDA el cuidado y mantenimiento de los mismos, cuando oportunamente fueron brindadas y recibidas a satisfacción las capacitaciones y manuales de mantenimiento de los aparatos, con el fin de mantener la vida útil de dichos elementos. (Ver Anexo).

Como se indica en la comunicación de observaciones 3-9 Actuación Especial de Fiscalización de la Mojana 2019^a 2022, por parte de la Contraloría General de la República, la interventoría manifiesta que efectivamente la entidad contratante (FONDO ADAPTACIÓN), nos informó sobre la visita del pasado 6 de diciembre del 2022, en acompañamiento de miembros de: Fondo adaptación, secretaria de planeación del municipio de Guaranda y la Gerencia de la E.S.E. en el Centro de Salud de Guaranda y mediante oficio No. E-2022-027106 Y No. E-2023-002270, nos dieron traslado de las observaciones derivadas del recorrido, así:

- *Cerraduras, algunas están sueltas y no funcionan, la Gerencia de la E.S.E tuvo que asumir el costo de los cambios de cerraduras*
- *Lámparas de techo manchadas al interior*
- *Fisuras*
- *Algunas puertas de madera se observan sopladas en sus hojas*
- *Humedades en muro*
- *Puerta descolgada*

Posteriormente, la interventoría atendiendo sus obligaciones contractuales, realizó solicitud al contratista para atender este requerimiento en varias oportunidades mediante oficios: GER ARCA-INT/FDA187-GER-858-22, GER ARCA-INT/FDA187-GER-861-22, GER ARCA-INT/FDA187-GER-863-22, GER ARCA-INT/FDA187-GER-865-22 y GER ARCA-INT/FDA187-GER-875-22, en donde se hace referencia a las actividades posventas derivadas del contrato de obra No. 092-2017. Adicionalmente, se dio aviso a la Aseguradora Seguros Bolívar como garante del contrato No. 092 de 2017, amparado mediante la PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO No. 1505001608201, a quien se informó sobre las reparaciones de las posventas en reiterados oficios entre ellos GER ARCA-INT/FDA187-GER-877-22 de fecha 30 de mayo 2023, ARCA-INT/FDA187-GER-853, ARCA-INT/FDA187-GER-860, ARCA-INT/FDA187-GER-863, ARCA-INT/FDA187-GER-864, ARCA-INT/FDA187-GER-871, ARCA-INT/FDA187-GER-876, ARCA-INT/FDA187-GER-876 Y ARCA-INT/FDA187-GER-877, de manera conjunta con la entidad contratante. Sin que a la fecha se haya tenido respuesta alguna por parte de la aseguradora.

Así mismo tampoco se han atendido las reiteradas solicitudes de entrega de los documentos faltantes de la liquidación del contrato mediante los oficios No. ARCA-INT/FDA187-GER-833-19, ARCA-INT/FDA187-GER-846-22, ARCA-INT/FDA187-GER-851-22, ARCA-INT/FDA187-GER-852-22, ARCA-INT/FDA187-GER-857-22, ARCA-INT/FDA187-GER-858-22, ARCA-INT/FDA187-GER-865-22 y ARCA-INT/FDA187-GER-865-22. Los documentos pendientes son:

PROYECTO: ELABORACIÓN DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURAS E INGENIERÍAS, PARA LA E.S.E. CENTRO DE SALUD GUARANDA- SUCRE Y EJECUTARA LAS				
CONTRATO No. 092 DE 2017				
ÍTEM	DOCUMENTO	ACTIVIDAD TERMINADA	ACTIVIDAD PENDIENTE	OBSERVACIÓN

1	Informe Final Resumen de actividades y desarrollo de las obras.	X		FÍSICO	
2	Informe Final HSEQ del Contratista: Que incluya aspectos logísticos relacionados con el Contratista: personal, equipo utilizado, cumplimiento de Seguridad y Salud en el trabajo, cumplimiento de Aspectos Ambientales y Sociales requeridos en el desarrollo del Contrato (Si aplica).		X	se remitieron observaciones con GER-844-22 el 8/9/22 y con GER-857-22 del 12/12/2022	
3	Actas de inicio	X		FÍSICO	
4	Actas de suspensión	X		FÍSICO	
5	Actas de reinicio		N.		
6	Cierre actas de vecindad	X		FÍSICO	
7	Libro o bitácora del Contrato	X		FÍSICO	
8	Acta de cambio de especificaciones		N. A		
9	Corte de Obra final debidamente firmada por las partes		X	Corte final pendiente	
10	Balance General del Contrato		X	pendiente	
11	Análisis de precios Unitarios de los ítems extras fijados durante la ejecución del Contrato		N. A		
12	Garantías actualizadas del	Anticipo		N. A	Pendiente entrega física
		Cumplimiento		X	
		Calidad		X	
		Estabilidad de Obra		X	
	Contratista	Daños a terceros		X	
		Pagos prestaciones		X	
13	Acta de mayores y menores cantidades e ítems no previstos		N. A		
14	Memorias de medición	X		FÍSICO	

En conclusión, se evidencia que la obra se ejecutó en el marco de las especificaciones y fue recibida sin observaciones o deficiencias por la firma interventora. Sea esta la oportunidad de mencionar que el proyecto se encontraba suspendido (desde agosto de 2021); a la fecha de suscripción de la suspensión la infraestructura se encontraba ejecutada y lista para ser entregada al beneficiario; sin embargo, teniendo en cuenta que solo faltaba la energización para su entrega y puesta en marcha, tal como rezan las actas

de ampliación a suspensión 6 del contrato de obra, se debió suspender por causa, de las deudas por pago de servicio que la E.S.E. tenía para ese entonces, con la empresa de Energía eléctrica de la zona AFINIA, las cuales después de mesas de trabajo realizadas entre el Fondo Adaptación, Alcaldía y AFINIA, se concertó y pactó entre la Gerencia de la ESE y el operador, los pagos a fin de avanzar con la energización del centro de Salud y lograr su certificación RETILAP.

En razón a ello una vez gestionada y lograda la energización del centro de salud, y debido al tiempo transcurrido durante la mentada suspensión Nro. 6, se realizaron recorridos previos a la entrega, en compañía de la interventoría al centro de salud para tomar nota de los ajustes que debían realizarse por el contratista de obra al interior y exterior del centro de salud: Cubierta, cielo raso, pintura general, aseo, entre otras.

Como lo refiere la interventoría en su comunicado GER ARCA-INT/FDA187-GER-879-22, A lo anteriormente manifestado la interventoría se permite informar que la interventoría ha venido realizando sus funciones de control y seguimiento durante todo el desarrollo del contrato y después de la entrega de la obra del CENTRO DE SALUD DE GUARANDA – ESE, tal como se puede evidenciar en las comunicaciones enviadas al contratista.

También se debe considerar que antes de la entrega del CENTRO DE SALUD DE GUARANDA – ESE, previamente la interventoría ha venido requiriendo al contratista y dando respuesta a la entidad contratante sobre los requerimientos por actividades que se deben subsanar durante el desarrollo de la obra:

- *Mediante oficio GER ARCA-INT/FDA187-GER-762-19 de fecha 30 de agosto del 2021, se dio respuesta a la visita de la ATIP el día 24 de agosto del 2021 (Ver anexo):*

(...)

- *Mediante oficio GER ARCA-INT/FDA187-GER-791-19 de fecha 20 de diciembre del 2021, se dio respuesta al oficio recibido de la Alcaldía Municipal de fecha 14 de diciembre del 2021, sobre correctivos de la cubierta (...)*

A la fecha de entrega del proyecto, de acuerdo al Acta de Terminación del día 18 de marzo del 2022, se puede evidenciar que la infraestructura se encontraba en lista para su entrega que se dejaban algunos pendientes, tales como aparece en las actas: Acta de Terminación de fecha 18 de marzo del 2022 y el acta de reunión, las cuales fueron firmadas previa a la entrega con la participación de los representantes del: contratista, interventoría, FONDO ADAPTACIÓN, Alcaldía Municipal de Guaranda, Gerente de la ESE CENTRO DE SALUD GUARANDA, tal como se puede evidenciar en el registro fotográfico

(...)

Posteriormente a la fecha de entrega de la obra el día 18 de marzo del 2022, la interventoría hizo el requerimiento al contratista para la atención de los pendientes y se envió respuesta de la subsanación de los pendientes tal como se puede evidenciar:

- *Mediante oficio GER ARCA-INT/FDA187-GER-817-19 de fecha 26 de mayo del 2022, se dio respuesta a los pendientes del Acta De Terminación del 18 de marzo del 2022, sobre los pendientes que se tenían a la fecha (...)*

Como se podrá evidenciar a partir del 27 de mayo del 2022 con la firma del Acta de Entrega y Recibo final del contrato de obra No.092 de 2017, la interventoría ha venido requiriendo al contratista y se han venido tomando correctivos por temas de postventa:

- *Mediante oficio GER ARCA-INT/FDA187-GER-827-19 de fecha 12 de julio del 2022, se dio respuesta a requerimientos de la Alcaldía Municipal de fecha 2 de junio del 2022, sobre temas varios (...)*
- *Mediante oficio GER ARCA-INT/FDA187-GER-828-19 de fecha 12 de julio del 2022, se dio respuesta a requerimientos de la Alcaldía Municipal de fecha 7 de junio del 2022, sobre filtración de agua (...)*

En conclusión, los días previos a la entrega al Municipio y a la ESE, se realizaron recorridos donde se pudo observar, en compañía de representantes de estas dos Entidades, dichos ajustes, entre los cuales el contratista de obra se encontraba trabajando en filtraciones de lugares puntuales, que se presentaron al interior del centro de salud por fuertes lluvias, filtraciones que fueron reparadas y subsanadas tanto en cubierta como en cielo raso.

Así pues, se realizó el debido acompañamiento a la ejecución de las actividades, en el marco de las obligaciones de las partes, haciendo los controles previos a la entrega, pruebas y recorridos en compañía de personal de la E.S.E y de la alcaldía municipal, como beneficiarios de la infraestructura hospitalaria.

En cuanto a la observación: “(...)... A la fecha no se ha acudido a la póliza del contrato para hacer efectiva la garantía del mismo”, se informa que en aras de soportar con suficiencia la reclamación ante la aseguradora y en el marco del debido proceso de una posventa, inicialmente tanto el Fondo Adaptación como la interventoría, han venido conminando al contratista para visitar la infraestructura y atender las posventas de manera urgente, (comunicaciones relacionadas al inicio de la respuesta de la observación 3), en su mayoría con copia a la empresa de seguros comerciales Bolívar como Garante del contrato.

El Fondo Adaptación, en el mes de mayo de 2023, oficios E-2023-002157 y E-2023-002270 de fecha 5 y 15 mayo respectivamente a la compañía de seguro con el propósito que en primera instancia se realice mesa de trabajo entre las partes para atender de manera prioritaria las posventas en el centro de salud. Sin embargo, a la fecha no se cuenta con pronunciamiento de la aseguradora.

En consecuencia, del no pronunciamiento del contratista de obra, el pasado 10 de mayo de 2023, posterior a una mesa de trabajo con la interventoría, ésta informó que teniendo en cuenta todas las comunicaciones realizadas para atender estas observaciones, sin tener respuesta, estructurará el informe de presunto incumplimiento del contrato de obra por parte del contratista OME3A, en cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Este mismo día

se remitió el formato por parte del Fondo para tal fin, envío que se pueden conocer y corroborar en la Carpeta denominada 18. Req. 18 2023 EE0086782 Observaciones 3-4-5-6-7-8-9 – subcarpeta denominada Anexos observación 3 – Subcarpeta denominada-Formato presunto incumplimiento.

(...)

También se realizó visita al centro de salud el 26 de mayo de 2023, en la cual se revisó por parte del Fondo el estado físico del centro de salud, evidenciándose con preocupación que no se ha atendido las fallas de calidad.

Por lo cual, ante el panorama de no atención de la posventas por parte del contratista de obra, ni pronunciamiento de la entidad aseguradora, el pasado 1 de junio de 2023, mediante oficio E-2023-002527, dirigido al contratista de obra e interventoría con copia a la aseguradora, se convocó a reunión para establecer compromisos de atención a la posventa de manera definitiva, de manera tal que se planteen soluciones técnicas que permitan garantizar la eficacia de los trabajos a realizar y en consecuencia que se subsanen las afectaciones que se presentan en la infraestructura hospitalaria.

Teniendo en cuenta el deterioro de la estructura por causas presuntamente atribuibles a la empresa OME 3A SAS, mediante el mismo comunicado, se solicitó, a la interventoría de manera urgente la presentación de un informe detallado que cumpla con los lineamientos establecidos por la Entidad para iniciar el proceso formal de reclamación de la póliza de calidad y estabilidad de obras.

Es de anotar que las pólizas del contrato de obra se encuentran vigentes y fueron actualizadas contra el acta de entrega y recibo final, Garantía Única de Cumplimiento No. 1505001608201 Certificado No. 31 expedida por Seguros Comerciales Bolívar S.A. Aprobadas el 5/07/2022.

Así mismo las pólizas del contrato de interventoría, se encuentran vigentes y fueron actualizadas contra el acta de entrega y recibo final Garantía Única de Cumplimiento No. BO 2778011 Anexo 37 expedida por Liberty Seguros S.A RCE LB 624893 Anexo 38 expedida por Liberty Seguros. S.A. Aprobadas el 23/06/2022.

(...)

En cuanto a la tasación realizada mediante tabla 3 denominada, “Estimación del detrimento patrimonial causado por las deficiencias constructivas de algunos ítems del contrato 092 de 2017”:

En primera instancia se incorpora para el análisis y respuesta de la interventoría, en su comunicado GER ARCA-INT/FDA187-GER-879-22, del 2 de junio de 2023, adjunto, a saber:

“ (...)

Es de aclarar que la interventoría del contrato No. 139 del 2017, cuyo objeto es INTERVENTORÍA INTEGRAL A LA ELABORACIÓN DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIERÍAS, PARA LA ESE CENTRO DE SALUD

GUARANDA – SUCRE Y A LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN BAJO LA MODALIDAD LLAVE EN MANO, ha cumplido con sus obligaciones contractuales, tanto en la etapa de ejecución de la obra, así como en la etapa posterior de verificación y cumplimiento para la liquidación del contrato.

La interventoría manifiesta que ha hecho durante todo el proceso la verificación y validación de la calidad de los materiales empleados y de la ejecución de los procesos constructivos, cumpliendo con las normas establecidas.

Por consiguiente, resulta necesario señalar que el contenido de la Ley 1474 de 2011 al respecto de la responsabilidad del interventor, la cual reza:

"ARTÍCULO 82. RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES.

Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

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

Partiendo de dicha premisa, podemos concluir con grado de certeza que la ley asigna una responsabilidad disciplinaria al interventor del contrato público. Dicha responsabilidad deviene de la aplicación excepcional que puede tener el régimen Fiscal sobre los particulares que eventualmente se vieran abocados a la prestación de un servicio público. Sobre el particular podemos remitirnos a la sentencia C-037 de 2003, donde la Honorable Corte Constitucional indica:

"Ha de tenerse en cuenta sin embargo que, como también ya se explicó, el particular que presta un servicio público puede excepcionalmente ser encargado del ejercicio de determinadas potestades inherentes al Estado, en cuanto estas resulten necesarias para dicha prestación y estén respaldadas en una habilitación expresa de la ley. Entonces en ese caso, el particular que presta un servicio público podrá ser sujeto del poder Fiscal respecto del ejercicio de dichas potestades y ello en relación con cualquier servicio público en que dicha habilitación de funciones públicas haya sido establecida. "

No obstante, todo lo dicho, esta interventoría ha ejecutado de manera idónea y a cabalidad el cumplimiento oportuno de nuestras obligaciones, requiriendo al contratista de obra, la calidad y especificaciones técnicas de la obra durante su ejecución y recibo a satisfacción de misma, y adicionalmente durante la etapa de pos ventas como la atención de las obligaciones poscontractuales por parte del contratista de obra, bajo el amparo de

estabilidad y calidad de la obra, conforme lo acreditas los sendos oficios y comunicaciones anexas al presente escrito.

Por consiguiente, la Contraloría desconoce la inexistencia de los presupuestos teóricos y legales que soportan la existencia de una falta, para con base en ellos, establecer un contraste que nos lleve a determinar su configuración, por ello resulta inviable desde todo punto de vista lógico y jurídico, el pensar o concluir que la interventoría ostente alguna responsabilidad en la lesión patrimonial que pretende endilgar la Contraloría, pues existen presupuestos racionales y claramente verificables a nivel probatorio, que logran hacer ver que los pagos realizados en el marco del contrato bajo análisis se dieron apelando a los criterios profesionales de múltiples agentes de la relación contractual, y si actualmente existen afectaciones obedecen a la falta de diligencia por parte de terceros en el mantenimiento (sic) de las obras entregadas y recibidas a satisfacción junto con toda su infraestructura hospitalaria; puntualmente al respecto de los hallazgos consignados en la "Tabla 4. Estimación del detrimento patrimonial causado por las deficiencias en el seguimiento por parte de la interventoría del contrato 092 de 2017", relacionados con la calidad de las obras y cuyo cálculo de afectación asciende a la suma de SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL SETECIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$779.162.737), sobre el cual no ostenta responsabilidad alguna esta interventoría.

En tal medida, es importante recalcar que dicha lesión patrimonial no existe, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, puesto que para que se configure la responsabilidad fiscal, ésta debe ser una conducta dolosa o culposa de un investigado, el cual no tiene la debida diligencia en su actuar frente a la administración sea este en su calidad de interventor o contratista. Situación que no sucede en este caso, pues la Interventoría no solamente evidenció las faltas de atención de las posventas, sino que buscó por todos los medios legales el cabal cumplimiento y la superación de los mismos para poder así lograr la terminación de acuerdo con lo ordenado en la ley y lo contratado entre las partes.

Por su parte, el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 estableció que para que pueda configurarse responsabilidad fiscal, la culpa debe calificarse como dolo o culpa grave, así: "Artículo 118. Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave(...) Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título. Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

(...)

e) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de los interventores y supervisores (...)

Por tanto, la interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal. La interventoría representa los intereses de la administración pública. No obstante, nunca se

deber perder de vista el hecho de que los contratos estatales buscan una utilidad pública y un beneficio social. Es por esto que el contratista interventor no puede responder por hechos o actuaciones que escapen al ámbito propio de sus funciones y obligaciones.

En virtud del principio de legalidad, (Art. 6 y 121 CP) los servidores públicos (también aquellos por extensión) sólo son responsables por infringir la ley y su contrato; y sobre este prisma se debe evaluar la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

*Por ello, mal haría el Equipo Auditor de la Contraloría en investigar al interventor, cuando éste ha cumplido el objeto para el cual fue legalmente concebido y cuando ha cumplido a cabalidad con su contrato y con la ley que lo rige.
(...)”.*

Por lo cual, respetuosamente se solicita al ente de control y equipo auditor, reconsiderar esta estimación, teniendo en cuenta las gestiones realizadas por la supervisión del contrato y la Entidad para conminar al contratista a subsanar las postventas atribuibles a calidad anteriormente indicadas; los argumentos indicados en cada uno de los ítems de Pintura, cubierta, cielo raso, planta de Tratamiento de Agua Potable, puerta deteriorada en sala de urgencias (1), Instalaciones hidrosanitarias y de mesones con deficiencias en instalación acabado y calidad, en la unidad de odontología; así como, el argumento que se está tomando el valor y la cantidad total de cada ítem observado, cuando las afectaciones surgen en lugares puntuales de la infraestructura, es decir, no se presentan en la totalidad del centro de salud. Así como, es de resaltar que la Entidad no ha llevado a cabo el cierre contractual, toda vez que no se ha liquidado ni se ha realizado pago final, desembolso que se llevará a cabo una vez la firma interventora informe a la Entidad la subsanación de la información faltante, para su revisión, aprobación y posterior inclusión en el borrador de acta liquidación a tramitar, así como una vez la firma interventora certifique el recibimiento a cabalidad de las reparaciones que correspondan por postventas.

Por otra parte, sea esta la oportunidad de mencionar que tal como se ha mencionado previamente la Entidad se encuentra realizando las gestiones con el fin que sean atendidas las reparaciones. Sin embargo, estas fallas de calidad no afectan el funcionamiento del centro de salud, lo cual, fue ratificado en la visita realizada por la Entidad el pasado 26 de mayo con el gerente de la ESE.

*Es de anotar, que el centro de salud ha sufrido algunas modificaciones por parte de la ESE en fachada, que son objeto análisis por los contratistas, tales como la instalación de varios aires acondicionados, que pueden estar afectando algunos de estos muros de fachada, al no tener una correcta instalación de sus respectivos desagües.
(...)*

Entre otras, mediante comunicado E-2023-002565 se solicitó al Gerente de la ESE, remitir los reportes de mantenimiento que se han realizado desde la entrega y puesta en marcha del centro de salud, para verificación y que sirva como soporte en caso de reclamación ante la aseguradora.

En consecuencia, de lo anteriormente descrito, se demuestra la gestión realizada tanto por

la interventoría como por el Fondo Adaptación, antes y después de la entrega del centro de salud de Guaranda, siguiendo el cumplimiento de las obligaciones establecidas para cada una de las partes, para buscar solucionar definitivamente los inconvenientes presentados en el centro de salud de Guaranda hoy en funcionamiento.

Por lo cual, en virtud de los argumentos y soportes indicados respetuosamente se solicita al ente de control cerrar la observación y las incidencias indicadas.

El Fondo Adaptación continuará como se observa en la trazabilidad de esta respuesta, conminando al contratista de obra, así como a su garante (Seguros Bolívar) a atender y buscar solución definitiva, con respecto a las observaciones que sean de calidad en el marco de la ejecución del contrato 092-2017. (...)"

Análisis de la respuesta

Es de indicar que, en su respuesta, el Fondo Adaptación evidencia que, en primera medida, existen posventas que se deben atender el Centro de Salud de Guaranda, y que se hay conminado mediante comunicaciones escritas al contratista, para que atienda dichas posventas. Sin embargo, estas comunicaciones no han sido efectivas en la medida que el contratista no solamente no ha atendido dichos requerimientos, sino que también no ha aportado los documentos faltantes para liquidar el contrato de obra, lo cual ahonda la problemática presentada.

En adición a esto, los llamados para que el contratista atienda las posventas no son claros, porque se limitan a describir daños en ciertos elementos del mobiliario, pero de manera general, sin indicar ni las cantidades ni las zonas en las cuales se presentan posventas.

Tampoco se ha requerido al garante para que se haga efectiva la póliza de cumplimiento y de estabilidad de la obra.

La labor de la interventoría ha sido poco eficiente, en la medida que se evidencia que ya desde antes del recibo de obra se estaban presentando posventas, pero aun así avaló el recibo a satisfacción de las obras, y se ha limitado a conminar al contratista mediante comunicados, los cuales a la fecha han resultado inocuos y no han dado solución de fondo a las posventas presentadas en la edificación, imputables al contratista.

Sobre los daños patrimoniales encontrados, aunque la Entidad busca desvirtuar lo afirmado por el Ente de Control, siempre deja la expresión “*se hará la respectiva validación con el contratista*”, aceptando que si existen daños imputables a la mala calidad de los trabajos. Solamente se desvirtúa el daño fiscal relacionado con la Planta de Tratamiento de Agua potable, toda vez que la Entidad hace constar que

entregó los manuales de manejo y mantenimiento de la misma, y que ha sido la ESE de Guaranda la que no ha cumplido con la operación y el mantenimiento adecuado de la misma, por lo cual se hace el respectivo ajuste en el texto del hallazgo final.

Por lo anteriormente señalado, se mantiene el hallazgo con las connotaciones presentadas.

OBJETIVO ESPECÍFICO 6

Verificar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico adelantado por la Interventoría y por la supervisión por parte de la UNGRD, FNGRD y Fondo Adaptación, durante el periodo de la actuación.

Con relación a la interventoría de las obras del Centro de Salud de Guaranda, ejercida mediante contrato 139 de 2017, se evidencian deficiencias en el ejercicio de esta, toda vez que las deficiencias constructivas venían dándose desde antes del recibo de la obra, y una vez recibida, el manejo de las posventas se ha limitado a conminar al contratista mediante comunicados escritos, que a la postre han resultado inocuos, toda vez que el contratista ha hecho caso omiso de los mismos. Con lo descrito anteriormente, se determina por parte del Ente de Control que, para el caso de este contrato, se presenta incumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas para este interventor, en particular a lo que atañe con el manejo y control del recibo final de las obras y el control de las posventas que se han presentado.

Se determinaron 4 hallazgos relacionados con la ejecución de contratos de obra, incluidos en los resultados del Objetivo Específico 5, en los cuales se establecieron deficiencias en el seguimiento técnico realizado por la interventoría y la respectiva supervisión a cargo del Fondo Adaptación y la UNGRD, relacionadas principalmente con un inadecuado control respecto a la ejecución del alcance y las obligaciones a cargo de los contratistas, que permitieran cumplir oportuna, económica, eficiente y eficazmente con el objeto de la contratación realizada.

En la revisión de los contratos FA-SASI-I-S-002-2021-1, FA-SASI-I-S-002-2021-2, FA-SASI-I-S-002-2021-3, FA-SASI-I-S-002-2021-4, FA-SASI-I-S-002-2021-5, FA-SASI-I-S-002-2021-6, FA-SASI-I-S-002-2021-8 y FA-SASI-I-S-002-2021-9, la Entidad auditada no aportó los informes finales de supervisión del 50% de la muestra contractual lo cual no permitió establecer el seguimiento y control al cumplimiento del contratista en todos los aspectos pactados o si se presentaron irregularidades e incumplimientos, que requirieran tomar las medidas correctivas o el traslado a instancias.

OBJETIVO ESPECÍFICO 7

Atender las solicitudes ciudadanas, insumos entregados por la Dirección de Vigilancia Fiscal y las Gerencias Departamentales Colegiadas, denuncias y alertas que sean asignados a la Actuación.

En la presente auditoría se presentó Denuncia 2022-256710-82111-D con Radicado 2022ER0198336 del 25/11/2022. En desarrollo de los procedimientos de análisis, se dio respuesta en los siguientes términos: *Teniendo en cuenta que mediante auto 0323 del 7 de febrero de 2023, el señor Contralor General de la República, declaró de impacto nacional los hechos relacionados con “la contratación para contrarrestar las consecuencias del rompimiento del Jarillón del Rio Cauca ubicado en el sector denominado como Cara de Gato en La Mojana, así como las inundaciones de los municipios que conforman el sector de la Mojana ocurridas en el año 2021”, la Contralora Delegada Intersectorial Nro. 9 (EF) de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción, inició la Indagación preliminar Nro. 80011-2023-43320; razón por la cual, ésta Contraloría Delegada procede a archivar la Denuncia del asunto, al considerar que los hechos puestos en conocimiento han surtido el trámite correspondiente.*

3. ANEXOS

3.1 MATRIZ DE HALLAZGOS

HALLAZGOS	INCIDENCIAS				VALOR H. FISCALES
	A	D	IP	F	
Hallazgo Nro. 1 Recursos inversión Macroproyecto la Mojana – Administrativo.	x				
Hallazgo Nro. 2. Legalización Ayudas Humanitarias Orden de Proveduría 165, Contratos 9677-PPAL 001-240-2019, Ordenes de Proveduría 132 y 133 de 9677- PPAL 001-234-2019, Ordenes de Proveduría 122 y 123 de PPAL 001-279-2019, Orden de Proveduría 081 de 9677-PPAL-001-794-2019. Administrativo.	x				
Hallazgo Nro. 3. Publicación en el Portal del SECOP Contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-281-2019. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.	x	x			
Hallazgo Nro. 4. Obligaciones contractuales contratos FA-IC-I-S-281-2019, FA-IC-I-S-282-2019 y FA-IC-I-S-281-2019. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.	x	x			
Hallazgo Nro. 5. Obligaciones específicas del contratista: visitas técnicas, jornadas de capacitación. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.	x	x			
Hallazgo Nro. 6 Informes finales de supervisión. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.	x	x			
Hallazgo Nro. 7. Implementación y cumplimiento del “Plan de Acción Integral para la reducción del riesgo de inundaciones y adaptación al cambio climático en la región de La Mojana”. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.	x	x			
Hallazgo Nro. 8. Oportunidad y eficacia respecto a la formalización de modificaciones contractuales requeridas. Contrato de obra 9677-PPAL001-610-2021. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.	x	x			
Hallazgo Nro. 9. Debilidades en la fase de planeación del proyecto y en la determinación de la zona de reubicación de unidades de vivienda - Contrato 179 2017. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.	x	x			
Hallazgo Nro. 10. Eficiencia y oportunidad en la gestión contractual - Contrato 188 de 2016. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.	x	x			
Hallazgo Nro. 11 Construcción y supervisión Centro de Salud Guaranda - contratos 092 de 2017 y 139 de 2017. Administrativa con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.	x	x		x	556.607.002,36
TOTALES	11	9	0	1	\$556.607.002,36

Elaboró: Equipo Auditor