

INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

**SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS
EN PROYECTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO**

FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL – FINDETER

A Diciembre 31 de 2018

CGR-CDGPIF-No. 056-2019
Diciembre de 2019

**INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS
EN PROYECTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO
FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL – FINDETER**

A Diciembre 31 de 2018

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General de la República (E)	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	David José Valencia Campo
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor	Gloria Azucena Carrillo Urrego
Equipo de trabajo	
Líder de Auditoría	José Nicolás Sánchez Moreno
Integrantes del Equipo de trabajo	Karol Julieta Martínez Montero Amparo Edith Orozco Salas Sandra Milena Zabala Quintero Rodrigo Alberto Reyes Rodríguez Liliana del Carmen Díaz Domínguez Héctor Hernán Pinzón López Gilberto Alejandro Bucurú Urrego Iván Rodrigo Narváez Sabogal
Participación Gerencia de Antioquia	Mauricio Alberto Vélez

TABLA DE CONTENIDO

1.	ANTECEDENTES.....	6
2.	ALCANCE Y DESARROLLO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	10
3.	CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.....	14
4.	CONCLUSIONES Y RESULTADOS.....	14
5.	PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE AUDITORÍA A LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES.....	18
6.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	18
7.	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	18
8.	CRITERIOS Y FUENTES DE CRITERIO DE LA ACES.....	21
9.	ANEXO RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	27
10.	SOLICITUDES CIUDADANAS.....	195
11.	ANEXO RESPUESTAS.....	198

88111
Bogotá D.C.,

Señor Ministro
JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio
Calle 18 No. 7-59
jmalagon@minvivienda.gov.co
Ciudad

Doctora
SANDRA GOMEZ ARIAS
Presidenta
Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER-
Calle 103 No. 19 - 20
Ciudad

Respetados doctores:

La Contraloría General de la República, (en adelante "CGR"), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, así como en la Resolución 024 de 2019, practicó Actuación Especial de Fiscalización (en adelante "ACES") a la gestión relacionada con los proyectos de agua y saneamiento básico en los que FINDETER presta servicios de asistencia técnica y administración de recursos.

Es responsabilidad de FINDETER y demás entidades vinculadas, el contenido de la información suministrada y analizada por la CGR. La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contenga la evaluación sobre la gestión, fuentes de financiación, valoración de costos ambientales y efectividad de los proyectos de agua y saneamiento básico.

La CGR, ha llevado a cabo esta ACES, teniendo en cuenta lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica No 0024 de 2019, por la cual se reglamentan las Actuaciones Especiales.

La ACES a que se refiere el presente informe, contempló los siguientes objetivos específicos:

1. Evaluar la gestión fiscal relacionada con el avance y resultados de los proyectos de agua potable y saneamiento básico; en los procesos de priorización, viabilización, seguimiento y evaluación ejecutados por la Financiera de Desarrollo- FINDETER.

2. Evaluar el manejo de las fuentes de financiación de los proyectos de agua potable y saneamiento básico, así como la gestión contable, presupuestal, contractual, especificaciones técnicas, recepción de bienes y servicios y cobertura de la población beneficiaria.
3. Aplicar la metodología de costos ambientales a los proyectos que se identifiquen en la muestra.
4. Atender las solicitudes ciudadanas asignadas y relacionadas con el objeto de la actuación especial de fiscalización.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por las entidades vinculadas y en papeles de trabajo en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (en adelante "SICA") de la CGR.

La ACES a que se refiere el presente informe, no tuvo limitaciones que afectaran el alcance y objetivos de la auditoría.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a FINDETER, MVCT, Municipios y demás actores involucrados en el desarrollo de la ACES, y el análisis de las respuestas se incorporó en el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La Constitución Política de Colombia establece en el Artículo 365 “*Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.” y en el Artículo 366 “*El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.**

Por su parte, el artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, prevé “*El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el competente para evaluar y viabilizar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación y sus entidades públicas descentralizadas a través del mecanismo que defina”.*

En virtud de tal disposición el MVCT ha emitido resoluciones por medio de las cuales se establecen y optimizan los requisitos y mecanismos de presentación, viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico para efectos de la postulación y solicitud de apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los programas que implemente el MVCT.

De acuerdo con tales resoluciones, son los departamentos, municipios y distritos, los principales competentes para la presentación de proyectos, disposición que guarda correspondencia con el principio de descentralización política y administrativa planteado en la Constitución Política de 1991, según la cual el suministro de agua potable y las soluciones de saneamiento básico son responsabilidad de las administraciones municipales. No obstante, el Gobierno Nacional mantiene competencias y responsabilidades en la financiación de infraestructura y la asistencia técnica para el desarrollo de estos proyectos.

En tal contexto, desde la vigencia 2012 el MVCT ha suscrito con FINDETER contratos interadministrativos con el objetivo de brindar asistencia técnica y administrativa en la ejecución de los recursos destinados a proyectos de agua potable y saneamiento básico.

La asistencia técnica brindada por FINDETER es entendida como el “*servicio mediante el cual se brindan labores de apoyo al cliente en el desarrollo de las etapas precontractual, contractual y postcontractual, en relación con programas o proyectos previamente viabilizados o priorizados por este (MVCT), en cuya realización FINDETER obra por cuenta y en interés del cliente, por medio de un acompañamiento en aspectos técnicos, administrativos, legales y financieros.*”¹

¹ Explicación del concepto de asistencia técnica remitido por FINDETER mediante oficio No.13 de 27/09/2019

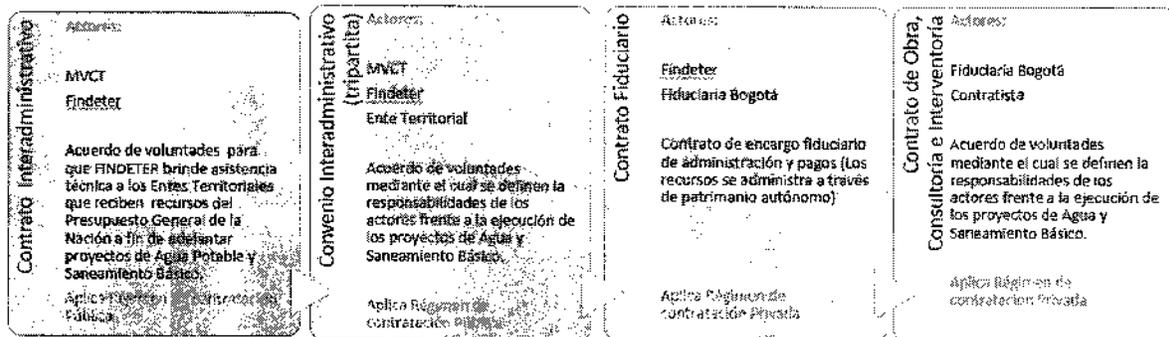
Para el desarrollo de los proyectos, en primera instancia, el MVCT suscribe un contrato interadministrativo con FINDETER² para acordar la prestación del servicio de asistencia técnica. Producto de este acuerdo de voluntades FINDETER suscribe con FIDUCIARIA BOGOTÁ, contrato de Fiducia Mercantil mediante el cual se constituye el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica - FINDETER.

El contrato de fiducia incluye como obligaciones “ ...*(i) La transferencia a la FIDUCIARIA a título de fiducia mercantil por parte del FIDEICOMITENTE, de los recursos provenientes de los convenios que suscriba con las entidades del sector central; (ii) la conformación de un patrimonio Autónomo con los recursos transferidos; (iii) la administración de los recursos económicos recibidos... (vi) la realización de los pagos derivados de los contratos de que se suscriben en desarrollo del presente contrato, con la previa autorización expresa y escrita del INTERVENTOR y aprobación del COMITÉ FIDUCIARIO*”.

Adicionalmente, entre MVCT, FINDETER y las entidades territoriales que tienen proyectos viabilizados se suscriben contratos interadministrativos que definen responsabilidades de los actores. Por su parte la Fiduciaria, atendiendo instrucciones del Comité Fiduciario, celebra la contratación de las consultorías, obras e interventorías requeridas para la ejecución de los proyectos, los cuales son objeto de supervisión del MVCT y FINDETER a través de la supervisión a la interventoría.

El esquema descrito se ilustra en la siguiente gráfica:

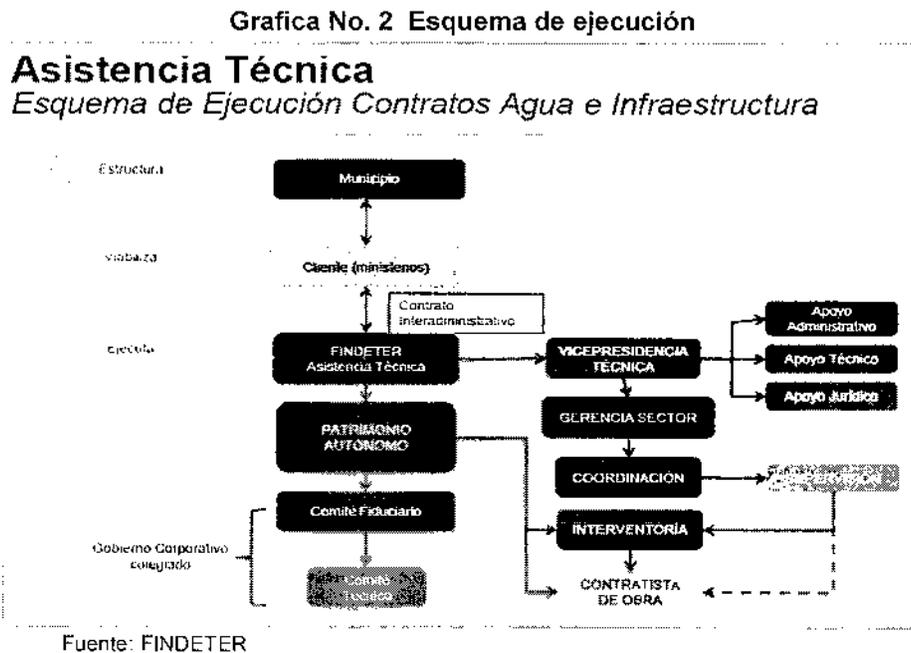
Gráfica No. 1 Contratos y/o convenios



Elaboró: Equipo Auditor. Información FINDETER

² FINDETER es una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo de las anónimas, organizada como un establecimiento de crédito, sometida a régimen propio de las sociedades de economía mixta no asimiladas al de las empresas industriales y comerciales del Estado, independientemente de la participación del capital público en su patrimonio y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometida a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Los roles y funciones de los actores involucrados y de FINDETER en la Asistencia Técnica se ilustran en la siguiente gráfica:



De acuerdo con el esquema anterior, el Municipio identifica la necesidad, estructura el proyecto y lo presenta al MVCT anexando los diseños, gestión de predios, permisos, servidumbres, contrapartidas, etc.

En tal instancia puede interactuar con las empresas encargadas de la prestación de servicios de Acueducto y Alcantarillado para conocer aspectos como el estado de las redes existentes, su ubicación, cambios demográficos, entre otros.

Una vez presentado el proyecto, el MVCT lo viabiliza, otorga el apoyo financiero con recursos de la nación, y coordina la elaboración de convenio tripartita con FINDETER y el Ente Territorial.

FINDETER por su parte efectúa revisión documental del cumplimiento de los requisitos formales de los proyectos viabilizados, y en caso de ser necesario realizar visita técnica. Posteriormente, elabora la propuesta de estudios previos y términos de referencia - TDR para la contratación de consultoría, obra e interventoría, los cuales son remitidos al MVCT para su no objeción; realiza las correcciones formuladas por el MVCT y la publicación del proceso. Posteriormente, recibe las propuestas de los oferentes a través del comité técnico,

las evalúa y presenta a consideración del Comité Fiduciario el orden de elegibilidad de los oferentes para la ejecución de consultoría, obra e interventoría. Finalmente da instrucciones a la Fiduciaria para la contratación del proponente seleccionado.

En la etapa contractual, la asistencia técnica de FINDETER involucra la supervisión de los aspectos técnicos, administrativos, legales y financieros a los contratos de interventoría para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos de consultoría u obra según sea el caso; adicionalmente, hace el seguimiento a la ejecución contractual y visitas a los proyectos. Así las cosas, autoriza los pagos a los contratistas previa verificación de recibo a satisfacción por parte de la interventoría.

MVCT aprueba las reformulaciones que surgen en la ejecución contractual y realiza el seguimiento a la ejecución de los proyectos a través de supervisores designados para tal fin.

Por otra parte, Fiduciaria BOGOTÁ invierte los recursos en Fondos de Inversión Colectiva - FIC, efectúa pagos previamente aprobados por FINDETER y realiza la liquidación de los contratos de obra, consultoría e interventoría. Entre las atribuciones del Municipio se incluye el trámite y/o suministro de permisos, licencias y autorizaciones que se requieran para la ejecución del proyecto producto del diagnóstico y análisis de ejecutabilidad, recibe obras las ejecutadas, y garantiza la operación del sistema.

Es pertinente señalar que los proyectos ejecutados hasta el año 2014 se adelantaban bajo un esquema integral³ en el que se evidenciaron fallas técnicas relacionadas con diseños inadecuados, falta de licencias y permisos, servidumbres no determinadas desde el inicio, falta y/ o falencias en los estudios de suelos, geotecnia e hidráulica entre otros.

En el ánimo de corregir tal deficiencia FINDETER reestructura el proceso y establece la ejecución de los proyectos en tres fases o etapas, las cuales aunque no están documentadas y formalmente adoptadas en la organización; son consideradas en los TDR y minutas de los contratos de Obra, Consultoría o Interventoría.

Cada etapa constituye prerrequisito de la siguiente y debe contar con actas de inicio y terminación de manera independiente.

³ Para la ejecución del proyecto el contrato involucraba la consultoría, diagnóstico, ajustes y ejecución de obra sin delimitar requisitos entre uno y otro componente.

En la FASE I se efectúan actividades tendientes a la constatación de las condiciones que garantizan la ejecutabilidad del Proyecto Mediante la confrontación en terreno de la información de los documentos técnicos, legales, ambientales y económicos del proyecto, a fin de establecer la ejecutabilidad del mismo en condiciones de funcionalidad. También se determina la realización de actualizaciones, actividades adicionales y/o ajustes previos al inicio de la obra, entre otros aspectos.

En la FASE II se ejecutan las actividades requeridas conforme a las conclusiones de la Fase I. Así mismo, se realizan las actualizaciones, ajustes o complementación de aspectos técnicos, ambientales, financieros, legales y sociales del proyecto, apoyo a la entidad territorial beneficiaria del apoyo financiero en trámites de adquisición de predios o servidumbres, y verificación y ajuste de presupuesto de obra del proyecto.

En la FASE III se construyen las obras objeto del proyecto, y demás actividades tendientes a la superación de las eventuales dificultades que surjan en desarrollo de este. En la etapa postcontractual FINDETER realiza la liquidación o cierre de los contratos interadministrativos suscritos con los diferentes clientes.

2. ALCANCE Y DESARROLLO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Entre enero de 2012 y 30 de Junio de 2019 los contratos suscritos entre MVCT y FINDETER, en términos de valor y cantidad de contratos derivados se muestran en la siguiente tabla.

Tabla No.1 Contratos interadministrativos MVCT – FINDETER
Cifras en \$

Contrato Interadministrativo	Valor	Número contratos derivados
159	426.658.162.218	78
438	602.065.709.344	82
451	2.760.016.346	1
541	9.967.628.750	9
547	23.689.173.437	7
766	80.354.208.561	21
36	635.622.640.839	79
036 y 766	9.510.461.115	1
159	810.390.000	1
225 de 2016 ADR - FINDETER	36.910.936.267	9
451	7.052.920.116	1
ARQ N. 24 de 2017	891.714.600	1
IBAL- SN	15.967.760.542	1
Total General	1.852.261.722.135	291

Fuente: FINDETER

A partir de este universo, se identificó la población objeto de evaluación, aplicando como criterios delimitantes, el valor de los contratos, el estado de avance de los procesos contractuales, fechas de inicio, terminación y/o liquidación, porcentajes de avance físico y financiero, el que hubieran sido objeto de reformulación, suspensiones, adiciones, prórrogas, terminación anticipada, terminación sin ejecución, la aplicación de multas y sanciones, y el otorgamiento de anticipos, entre otros. Con base en tales criterios, la muestra objeto de evaluación se presenta en la siguiente tabla:

Tabla No.2 Muestra

No.	Nombre del proyecto	No. Contrato Obra	Valor Total Contrato
1	YOPAL ACUEDUCTO	PAF-ATF-105-2014	\$ 82.266.094.315
2	SOCORRO ACUEDUCTO CONDUCCIÓN	PAF-ATF-008-2012	\$ 49.105.127.102
3	QUIBÓ ACUEDUCTO	PAF-ATF-036-2012	\$ 42.556.467.071
4	ARJONA TURBACO ACUEDUCTO I	PAF-ATF-O-050-2016	\$ 30.035.267.920
5	SINCELEJO ACUEDUCTO CAMPO SAN JORGE	PAF-ATF-C-126-2015	\$ 18.651.660.150
6	LA DORADA ANDES ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	PAF-ATF-084-2013	\$ 17.227.399.589
7	SAN JUAN DE GIRÓN ALCANTARILLADO	PAF-ATF-015-2012	\$ 15.538.641.036
8	RIOHACHA ACU. SENA	PAF-ATF-O-002-2016	\$ 13.584.365.291
9	MOMFOX ALCANTARILLADO	PAF-ATF-O-148-2015	\$ 40.839.808.948
10	FUNDACIÓN ALCANTARILLADO	PAF-ATF-O-016-2017	\$ 30.943.134.988
11	ARACATACA ALCANTARILLADO	PAF-ATF-O-061-2017	\$ 24.728.842.007
12	MOCOAS ACUEDUCTO	PAF-ATF-O-025-2017	\$ 24.001.631.006
13	PUERTO ASIS ACUEDUCTO	PAF-ATF-O-015-2017	\$ 20.744.244.175
14	LA MESA ANAPOIMA ACUEDUCTO FASE 5	PAF-ATF-O-159-2015	\$ 18.931.601.351
15	MARÍA LA SAJA ALCANTARILLADO	PAF-ATF-084-2013	\$ 18.308.605.793
16	ZIPAOHÍRÁ ACUEDUCTO	PAF-ATF-114-2014	\$ 11.918.970.185
17	SAN MARCOS ALCANTARILLADO	PAF-ATF-110-2014	\$ 11.585.526.700
18	CHARALÁ ALCANTARILLADO	PAF-ATF-O-137-2015	\$ 10.363.662.577
19	MARÍA LA BAJA ACUEDUCTO	PAF-ATF-O-163-2015	\$ 10.268.025.494
20	BAHÍA SOLANO ALCANTARILLADO	PAF-ATF-066-2013	\$ 9.797.641.438
21	MADRID ALCANTARILLADO	PAF-ATF-122-2015	\$ 9.587.684.392
22	SAN JUAN DEL CESAR ALCANTARILLADO II	PAF-ATF-O-030-2017	\$ 9.081.851.915
23	PÓPAYÁN ACUEDUCTO FASE II	PAF-ATF-002-2012-CD	\$ 8.999.535.380
24	AMAGÁ ALCANTARILLADO	PAF-ATF-111-2014	\$ 8.279.524.032
25	BAJO BAUDÓ ALCANTARILLADO	PAF-ATF-009-2013	\$ 8.239.951.492
26	MAICAO ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	PAF-ATF-O-027-2017	\$ 7.736.892.052
27	SANTANDER DE QUILICHAO PTAR	PAF-ATF-O-142-2015	\$ 7.508.262.538
DENUNCIA	CDI CLEMENCIA	PAF-DPR-O-064-2017	\$ 4.673.597.991

La evaluación de tales proyectos involucró el análisis de los procesos de presentación y viabilización de los mismos, y la gestión precontractual, contractual y poscontractual.

Lo anterior a partir de la verificación del cumplimiento de requisitos exigidos para el otorgamiento de la viabilidad y financiación, del cumplimiento de los objetos contratados conforme a las especificaciones, condiciones técnicas y económicas establecidas, sus avances, terminación, acabados, impacto social y ambiental en la comunidad, incluyendo la verificación de las actividades de interventoría y de la supervisión.

También se evaluaron los pagos realizados, determinando la coherencia entre lo pagado con el avance físico o cumplimiento de requisitos para tal fin y la satisfacción oportuna de la necesidad de la contratación.

Para dar cumplimiento a este objetivo, se aplicaron procedimientos técnicos, pruebas sustantivas, de cumplimiento y evaluación, valoración de evidencias documentales y visitas de campo en los departamentos de: Casanare, Santander, Chocó, Bolívar, Montería, Caldas, Guajira y Antioquia.

Por otra parte, se evaluó el manejo de las fuentes de financiación de los proyectos de agua potable y saneamiento básico, así como la gestión contable y presupuestal.

Acorde con los informes financieros a 31 de mayo de 2019⁴ suministrados por FINDETER, los recursos objeto de contratación provienen de tres (3) fuentes principales: La Nación, contrapartida de los Departamentos y/o Municipios y los Rendimientos Financieros generados por la inversión de recursos en Fondos de Inversión de Carteras Colectivas- FIC, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No.3 Fuente de Recursos empleados a mayo 31 de 2019

Contrato	Total contratación	Recursos Nación	Contrapartida	Rendimientos usados	Otros	Total Recursos
225 de 2016	14.819	14.819	-	0		\$ 14.819,11
451 de 2016	3.265	3.231	34	-		\$ 3.265,19
438 de 2015	553.679	504.058	48.371	1.250		\$ 553.678,73
547 de 2014	25.740	25.110	171	459		\$ 25.739,84
766 de 2013	92.793	81.026	7.246	4.521		\$ 92.792,65
541 de 2013	11.786	10.035	1.751	-		\$ 11.785,87
159 de 2013	456.533	381.295	64.557	10.680		\$ 456.533,04
036 de 2012	683.069	511.573	123.903	28.678	\$ 18.916,00	\$ 683.069,38
TOTAL	\$ 1.841.683,80	\$ 1.531.146,77	\$ 246.033,13	\$ 45.587,91	\$ 18.916,00	\$ 1.841.683,80

Nota: Esta información fue tomada a partir de los informes financieros entregados por FINDETER a mayo de 2019, los cuales difieren de la base de datos suministrada que está a junio de 2019. Dentro de los otros recursos están \$ 1.623 millones de recursos de la Aseguradora por el siniestro de Fagar del proyecto PAF-ATF-002-2012 y Regalías por \$ 17.293 millones del proyecto PAF-ATF-036-2012.

⁴ Respuesta al Oficio AG81-1 del 5 de agosto de 2019.

Con base en tal información se evaluaron los saldos disponibles para asignar a proyectos de Agua y Saneamiento básico viabilizados por el MVCT para determinar la oportunidad de su ejecución y cumplimiento de principios presupuestales en la gestión de los recursos previstos para tal fin. El resumen de saldos a 31 de diciembre de 2018 se presenta a continuación:

Tabla No.4 Resumen de saldos comprometidos.

Contrato	Valor Aprobado Nación (1)	Valor girado por la Nación a 31-dic-2018 (2)	Pendiente Giro de la Nación (3) = (1-2)*	Valor comprometido Adjudicado Obras (4)	Saldo CDP (5)
36 de 2012	560.583.173.605	560.583.173.605	-	509.878.500.148	9.747.260.586
	26.370.879.238	26.370.879.238	-	26.250.379.601	58.741.877
159 de 2013	429.592.272.814	412.421.719.672	17.170.553.142	393.122.329.751	7.670.084.428
541 de 2013	19.093.801.559	19.093.801.559	-	10.568.463.645	8.676.664.819
766 de 2013	112.193.887.144	112.193.887.144	-	78.336.265.726	39.378.646.534
547 de 2014	32.194.431.723	32.194.431.723	-	25.755.311.376	9.114.204.851
438 de 2015	741.443.409.097	286.098.076.577	455.345.332.520	502.377.760.306,20	150.537.173.012
451 de 2016	18.000.000.000	18.000.000.000	-	3.239.216.401	3.015.626.233
TOTAL	1.939.471.855.180	1.466.955.969.518	472.515.885.662	1.549.550.226.955	228.195.402.340

* Tomado de la hoja control traslado de recursos de los informes financieros

** Este cuadro no incluye el contrato 225 de 2016 de ADR, el cual tiene tres (3) Ejes de inversión, uno (1) de los ejes es para los proyectos de Agua y Saneamiento Básico, el informe financiero presenta el saldo del CDP en forma consolidado por \$55.193 millones, de los cuales ADR ha girado \$18.645 millones quedando pendiente por girar \$36.548 millones; sin embargo, no discrimina cuanto corresponde a Agua Potable y Saneamiento Básico.

La columna saldo CDP corresponde a los recursos disponibles una vez restados el valor adjudicado por obra, interventoría, consultoría, suministros, el valor del seguimiento contratado y las remuneraciones fijas y variables de FINDETER.

En los contratos seleccionados en la muestra se verificó que los rendimientos financieros usados en los procesos de contratación se ajusten a las instrucciones impartidas por el MVCT. En materia presupuestal y contable se revisó confirmación de saldos, montos girados y comprometidos para verificar consistencia entre la información de diferentes fuentes. Así mismo, se analizó la oportunidad en la rendición de cuentas por parte de FINDETER⁵ así como la consistencia del registro contable de la remuneración por asistencia técnica.

De igual forma se verificó el pago de honorarios y /o comisiones a FINDETER por concepto de remuneración, identificando la metodología para su determinación, la aplicación de la misma y su correlación con los costos generados en la ejecución de obras.

Por otra parte, la ACES involucró objetivo específico relacionado con el Procedimiento Especializado para la Aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales, a partir de los lineamientos convenidos con la Universidad Nacional y en virtud de la naturaleza y reglamentación del programa "Agua para la Prosperidad".

⁵ Dentro de las obligaciones contractuales de FINDETER se encuentra el envío de un informe mensual de avance en ejecución financiera del contrato donde se reporten los pagos efectivos por fuente de recursos.

En este sentido, de la muestra de proyectos identificados en el universo de contratación del programa Aguas para la Prosperidad para el periodo 2012 a 2018, se seleccionó el proyecto de Acueducto – Yopal, en el cual se evaluó específicamente la labor de supervisión e interventoría en lo que corresponde al componente ambiental, en la construcción de la captación, aducción, planta de tratamiento de agua potable y la conducción hasta las redes del casco urbano del municipio de Yopal, Departamento de Casanare.

En el marco de la ACES, se asignaron dos denuncias y un insumo relacionado con el asunto a evaluar. Las denuncias atañen a los proyectos asociados a la construcción del alcantarillado del I Municipio de Amaga y la construcción del Centro de Desarrollo Infantil - CDI en el municipio de Clemencia- Bolívar. El insumo corresponde a comunicación proveniente del Ministerio de Hacienda, en razón a la existencia de saldos sin ejecución en la Fiducia. Los mismos fueron incorporados al proceso de la actuación y se dio respuesta de fondo a todos los peticionarios.

3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La CGR, como resultado de la ACES a la gestión de los proyectos de acueducto y saneamiento básico en los que FINDETER presta servicios de asistencia técnica y de administración de recursos, utilizando como insumos fuentes internas y externas de información requeridas para el análisis y basada en los principios de la gestión fiscal, fundamentados en la eficiencia⁶, la economía⁷ y la eficacia⁸, considera que la gestión es INEFECTIVA.

4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

Las principales conclusiones y resultados se soportan en los siguientes argumentos, alusivos a cada una de las etapas por las que atraviesan los proyectos, al manejo financiero de los recursos provistos para su ejecución, y en general a los resultados y avances obtenidos en la solución de las necesidades de las comunidades en materia de acueducto y saneamiento básico.

⁶ Guía de Auditoría CGR: Eficiencia "Evalúa la relación existente entre los recursos e insumos utilizados frente a los resultados obtenidos. Tiene dos medidas esenciales: técnica y económica. La técnica es el resultado de su medición en términos físicos (productividad) y la económica en términos monetarios (costos). Una operación eficiente produce la máxima cantidad de bienes y/o servicios con una cantidad adecuada de recursos."

⁷ Economía: "Consiste en evaluar la adecuada adquisición y asignación de recursos humanos, físicos, técnicos y naturales, efectuada por un gestor en los diferentes procesos, en procura de maximizar sus resultados. Esto implica que dichos recursos sean aplicados en cantidad y calidad dependiendo de la necesidad específica que se tenga de cada uno de ellos. La Gestión se inicia desde el momento en que le son asignados unos recursos a un administrador, para ser transformados en un bien o servicio."

⁸ Eficacia: "Es la evaluación de un programa o actividad en el logro de objetivos y metas, en términos de cantidad, calidad y oportunidad."

En lo que concierne a la instancia de presentación de los proyectos, formulados en su mayoría por las entidades territoriales, se evidenció que los mismos no observan con el debido rigor los requisitos exigidos para efectos de la postulación para su viabilización; en especial en lo que atañe a los requisitos de carácter técnico, legal y financiero. Lo anterior en razón a que una vez estos llegan a la fase de ejecución, se identifican deficiencias en los estudios y diseños, en la gestión de permisos, licencias, servidumbres, en la estimación y disponibilidad de los recursos para su financiación, e incluso en la identificación de la necesidad a ser satisfecha.

En cuanto a la viabilización, se observó que corresponde a un proceso en el que prima la verificación documental, sin que se efectúe procedimiento alguno que permita profundizar el conocimiento y análisis de la información allegada por los postulantes de los proyectos. Así las cosas, esta etapa no permite corregir las deficiencias de la fase precedente.

A pesar de tal circunstancia, los proyectos son remitidos para iniciar la gestión precontractual, contractual y pos-contractual. Aunque en tales instancias resulta relevante el papel de FINDETER como proveedor del servicio de asistencia técnica, los proyectos evaluados permiten concluir que la misma se circunscribe a gestiones focalizadas en el componente administrativo, y no a la aplicación de criterios técnicos que permitan garantizar eficacia, celeridad y oportunidad en la satisfacción de las necesidades en materia de acueducto y saneamiento básico.

En consecuencia, cuando los proyectos inician su fase de ejecución contractual son objeto de modificaciones - reformulaciones, suspensiones, prórrogas y adiciones, situaciones que dilatan y encarecen la solución de las necesidades. En promedio para el universo de proyectos tomados como referente, se detectó que estos incrementan el plazo inicialmente previsto en un 68%, mientras que los recursos necesarios para financiar su ejecución implican adiciones que alcanzan en promedio el 9%. Al respecto, llama la atención encontrar proyectos en los que ha acontecido más de una reformulación, condición que desdice del rigor técnico con que se definen las modificaciones a ellos aplicadas.

Adicional a lo anterior se identificaron deficiencias en las labores de seguimiento y control que ejercen los competentes en la gestión de los proyectos – MVCT, FINDETER e interventorías-, en tanto se detectaron situaciones de recibo de obras que no cumplen los criterios técnicos y de operatividad, de tal forma que realmente contribuyan a la solución de las necesidades.

En el contexto de un país con necesidades básicas insatisfechas, contrasta el hecho de encontrar proyectos que no se han materializado a pesar de haber iniciado su ejecución desde 2012 y haber proyectado su finalización en periodos que no superaban los doce, máximo 24 meses; o incluso que el proyecto finalice y no opere; que la infraestructura haya quedado inconclusa, y que en algunos casos

la ejecución del proyecto implique más de un proceso contractual para la misma finalidad.

Sumado a lo anterior, se destaca la escasa coordinación entre los actores competentes en la planeación presentación, viabilización y ejecución que exigen proyectos de tal magnitud, pero especialmente, entre el ejecutor de las obras, las entidades territoriales en las que se pretende su implementación y diversas instancias cuya jurisdicción coincide con la infraestructura de agua y saneamiento básico. Ejemplo de tal circunstancia, las afectaciones a la infraestructura construida y el desarrollo simultáneo de proyectos a nivel local que no consideran los alcances y cronogramas de los proyectos de agua y saneamiento básico.

Las circunstancias previas dificultan la gestión poscontractual e impactan en la posibilidad de liquidar los procesos. A ello se agrega la falta de oportunidad y eficacia de las gestiones adelantadas para conminar a los contratistas incumplidos y en general para aplicar los mecanismos de apremio o sanción.

Como aspecto complementario, se destacan las deficiencias en lo relativo al manejo de recursos apropiados para tal finalidad, ante la existencia de saldos de apropiación sin ejecutar de vigencias que se extienden hasta 2012-2013 y que permanecen en la fiducia sin cumplir la destinación prevista; la representatividad y ausencia de mecanismos para determinar con claridad el costo de la remuneración por su administración, así como la ausencia de lineamientos y procedimientos específicos para la administración de los mismos.

La ineffectividad de la gestión, con base en los argumentos descritos, genera impacto negativo a nivel social por tratarse de servicios básicos para las comunidades.

Lo anterior, se soporta en los siguientes casos relevantes:

Proyecto Sincelejo PAF ATF -126-2015, se coligen debilidades en la planeación, viabilización y coordinación del proyecto, incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia que deben guiar la administración y manejo de los recursos públicos, así como en las labores de supervisión e interventoría por cuanto se destinó recursos para la construcción de un Box Coulvert y su respectiva interventoría, que no va a prestar utilidad alguna en el desarrollo del proyecto contratado, ya que por norma del Reglamento Aeronáutico Colombiano RAC 14, la Aeronáutica Civil descartó ésta alternativa para el paso de la tubería por inmediaciones de la pista del aeropuerto Las Brujas

Proyecto San Juan de Girón: "Modernización de la planta de tratamiento de aguas residuales Río Frío II etapa fase 2 – Reactor UASB No. 5 Se presentaron

falencias o deficiencias en el diseño inicial, planos, memorias de cálculo y presupuesto⁹, las cuales no fueron identificadas en las etapas previas a la suscripción del contrato de obra No. PAF-ATF-015-2012, sino después, esto es, durante su ejecución, generando la reformulación del proyecto. Sin embargo, en dicha reformulación tampoco se incluyó la totalidad de las obras necesarias para la modernización de la PTAR y operación del Reactor UASB No. 5, las cuales tuvieron que ser ejecutadas con posterioridad mediante el contrato No. PAF-ATF-O-053-2018. La necesidad que justificó la suscripción del contrato de obra No. PAF-ATF-015-2012 no ha sido satisfecha, toda vez que con la inversión de los recursos no se cumplieron los objetivos previstos, de conformidad con el formato ID-11 de la ficha EBI: *“Construir, adecuar, optimizar y ampliar el funcionamiento de la planta de tratamiento de la PTAR Río Frío unidad UASB No. 5”, “Aumentar la capacidad del caudal a tratar en la PTAR Río Frío” y “Brindar el servicio de alcantarillado y el tratamiento de sus aguas servidas a los nuevos desarrollos urbanísticos. Lo anterior por cuanto, luego de más de 3 años de haberse terminado y liquidado el contrato de obra, el reactor no ha entrado en operación.*

Incumplimiento del objeto contractual, por no contar con el funcionamiento del alcantarillado sanitario.; debido a que la misma fue abandonada y no ha sido terminada, caso Proyecto PTAR Bajo Baudó sobre optimización sistema de alcantarillado y construcción planta de tratamiento de aguas residuales.

Pago de honorarios por concepto de costos fijos de servicio de asistencia técnica, contados a partir de la terminación de las obras, las cuales no han sido recibidas por las entidades territoriales y siguen generando costos en razón a deficiencias e incumplimientos en el proceso de construcción, casos de Cay Ibagué y Argentina.

Proyecto Optimización del acueducto de Quibdó debido a la existencia de tramos de pavimento rígido y reconstrucción de andenes, con deficiencia en su calidad, no prestación del servicio de acueducto, además no se evidenciaron actuaciones administrativas adelantadas por parte del municipio de Quibdó para subsanar los inconvenientes que conllevaron a la falta de operación, adicionalmente, se pudo establecer la inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, la falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y de la supervisión del contrato, debido a que se validaron y suscribieron actas de recibo parcial y final y los documentos necesarios para la aprobación de los pagos al contratista de obra.

Proyectos seleccionados, que surtieron el proceso de presentación, viabilización, aprobación, y han contado con el servicio de asesoría y asistencia técnica por parte de FINDETER para efectos de su ejecución, en los se estableció que las modificaciones en tiempo y recursos se enfocan en su mayoría a solucionar

⁹ Acta de Comité Técnico No. 058-2014 del 10 de julio de 2014.

problemáticas asociadas a requisitos técnicos –deficiencias de los estudios y diseños-, financieros –necesidad de recursos adicionales-, legales, ambientales y documentales –permisos, servidumbres, licencias, autorizaciones, entre otros.

Adicionalmente, caso Alcantarillado Municipio de Amagá – Antioquia, obra que lleva en ejecución aproximadamente ocho años, la cual no ha sido terminada, por consiguiente, no se ha logrado satisfacer la necesidad que justificó la suscripción del proyecto para la ejecución de la obra.

En general estas situaciones evidencian deficiencias en la planeación, viabilización, seguimiento, ejecución, coordinación, supervisión y vigilancia de los contratos celebrados por FINDETER, generando impacto negativo a nivel social por tratarse de servicios básicos para las comunidades.

5. PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE AUDITORÍA A LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES

La Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE 045 del 28 de agosto de 2018 de la CGR, adopta el Procedimiento Especializado para la Evaluación del Principio de Valoración de Costos Ambientales – PVCA, que busca *“prevenir el deterioro ambiental, al identificar a los responsables de las afectaciones ambientales o impactos por el uso o detrimento del capital natural, y evaluar específicamente la gestión de protección, conservación, uso y explotación del capital natural por parte del Estado o a través de los instrumentos otorgados por el Estado”*

En virtud de tal procedimiento y de su implementación gradual, la ACES formó parte de las auditorías piloto que le dieron aplicación, a través de la selección del proyecto específico *“Construcción del sistema de abastecimiento y tratamiento de agua potable para el casco urbano de Yopal – Casanare (construcción de la captación, aducción, planta de tratamiento de agua potable y la conducción hasta las redes del casco urbano del municipio de Yopal, Departamento de Casanare”*; dadas sus condiciones de ejecución, alcance e impacto.

El resultado de la evaluación a través del procedimiento dio lugar a la formulación de un hallazgo que se incluye en el cuerpo del informe, alusivo al incumplimiento de medidas de compensación por aprovechamiento forestal.

6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente ACES, se constituyeron quince (15) hallazgos administrativos; de los cuales cuatro (4) tienen incidencia fiscal por valor de \$25.344.759.583; nueve (9) con presunta incidencia disciplinaria y una Indagación Preliminar referente al Centro de Desarrollo Infantil CDI de Clemencia- Bolívar, proyecto que no afecta el concepto por no corresponder a la materia auditar sino a atención de solicitud ciudadana.

7. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades vinculadas a la ACES, que se identifican en el siguiente cuadro, deben elaborar un Plan de Mejoramiento sobre los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo 17 de la Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soportesireci@Contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

HALLAZGO	RESPONSABLE PLAN DE MEJORAMIENTO
Hallazgo No.1 Saldos de contratos interadministrativos en fiducia y ejecución de contratos viabilizados. (D)	MVCT - FINDETER
Hallazgo No.2 Proyecto Sincelajo PAF ATF -126-2015 (D) (F)	Alcaldía Sincelajo, MVCT y FINDETER
Hallazgo No.3 Proyecto San Juan de Girón: "Modernización de la planta de tratamiento de aguas residuales Río Frío II etapa fase 2 – Reactor UASB No. 5" – (D-F)	MVCT y FINDETER
Hallazgo No.4 Remuneración servicio Asistencia Técnica	MVCT - FINDETER
Hallazgo No.5 Planeación y viabilización de proyectos	Entidades territoriales mencionadas en el hallazgo. Se sugiere la formulación de acción de mejora de manera coordinada entre MV y FINDETER.
Hallazgo No. 6 Sensibilización, difusión y/o comunicación del proyecto de Acueducto regional La Mesa – Anapoima, previo a la suscripción del contrato PAF-ATF-O-159-2013.	Alcaldías La Mesa y Anapoima, MVCT y FINDETER
Hallazgo No. 7 Proyecto Optimización Sistema de Alcantarillado y Construcción Planta de Tratamiento de Aguas Residuales - PTAR Bajo Baudó (F – D)	Alcaldía Pizarro Bajo Baudó Chocó, MVCT y FINDETER
Hallazgo No.8 Seguimiento y control a tiempos de entrega en Santander de Quilichao. (D)	MVCT - FINDETER
Hallazgo No. 9 Medidas de compensación aprovechamiento forestal	MVCT - FINDETER - CORPORINOQUIA, Alcaldía Yopal, Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal
Hallazgo No.10 Obras terminadas, en operación y no recibidas por las entidades territoriales (D)	MVCT - FINDETER
Hallazgo No.11 Saldos Contables	MVCT - FINDETER
Hallazgo No.12 Alcantarillado Municipio de Amagá Antioquia (D)	Alcaldía Amagá, MVCT y FINDETER
Hallazgo No.13 Optimización Acueducto Quibdó (F) - (D)	Alcaldía Quibdó, Gobernación del Chocó, MVCT y FINDETER
Hallazgo No. 14. Capacidad Financiera para contratar	FINDETER
Hallazgo No. 15 CDI Clemencia Bolívar (D) (IP)	FINDETER - Alcaldía Clemencia Bolívar

Bogotá, D.C.,

DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO
Contralor Delegado para la Gestión
Pública e Instituciones Financieras

Aprobó: María Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó: Gloria Azucena Carrillo Urrego – Supervisora *GC*

Elaboró: Equipo Auditor:

José Nicolás Sánchez Moreno, Amparo Edith Orozco Salas, Sandra Milena Zabala Quintero, Rodrigo Alberto Reyes Rodríguez, Liliانا del Carmen Díaz Domínguez, Karol Julieta Martínez Montero, Héctor Hernán Pinzón López, Gilberto Alejandro Bucurú, Iván Rodrigo Narváez Sabogal

8. CRITERIOS Y FUENTES DE CRITERIO DE LA ACES

Tabla No.5 Fuentes y Criterios

ARTICULADO	DESCRIPCIÓN
Artículo 44 Constitución Política de Colombia	Señala como derechos fundamentales de los niños, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y la alimentación equilibrada (...).
Artículo 67 Constitución política de Colombia	Establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura (...).
Artículo 113 Constitución Política de Colombia	Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".
Artículo 209 Constitución Política de Colombia	"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."
Artículo 311 Constitución política de Colombia	Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.
Artículo 342 Constitución Política de Colombia	"La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución".
Artículo 365 Constitución Política de Colombia	Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional."
Artículo 366 Constitución Política de Colombia	El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable".
Parágrafo del artículo 1° de la Ley 87 de 1993	El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.
Artículo 31 Ley 99 de 1993 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones	FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes: "(...) 9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva; (...) 12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables (...) 13) Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasa, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente; (...)".
Artículo 5 Ley 142 de 1994 Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones	COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos: 5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de

	acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, (...).
Artículo 3 de la Ley 152 de 1994 Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.	Principios generales. Los principales generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son: (...) f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos y tengan cabal culminación; j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación; k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva; l) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder (...).
Artículo 3 Ley 489 de 1998	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. PARAGRAFO. 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.
Artículo 4 Ley 489 de 1998	La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.
Artículo 6 ley 489 de 1998	Principio de Coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.
Artículo 13 de la 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	Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal
Artículo 250 de la Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.	Evaluación y viabilización de proyectos de agua y saneamiento. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el competente para evaluar y viabilizar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación y sus entidades públicas descentralizadas a través del mecanismo que defina".
Artículo 82 Ley 1474 de 2011	Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. Fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría. (...).

<p>Artículo 83 ley 1474 de 2011</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 84 Ley 1474 de 2011</p>	<p>Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión o interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (...).</p>
<p>Artículo 2 de la ley 1804 de 2016 Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones</p>	<p>Política de Cero a Siempre", indicándose: "(...) Se desarrolla a través de un trabajo articulado e intersectorial que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados, articula y promueve el conjunto de acciones intencionadas y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas y los niños existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Lo anterior a través de la atención integral que debe asegurarse a cada individuo de acuerdo con su edad, contexto y condición.</p>
<p>Artículo 5 de la ley 1804 de 2016 Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones</p>	<p>Define la educación inicial como un "derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad, que se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso".</p>
<p>Artículo 2 Ley 1882 de 2018 Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación Pública en Colombia, la Ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>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, celebrado por ellos, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables constitutivos de incumplimiento de las obligaciones correspondientes a tales contratos y que causen daño o perjuicio a las entidades derivados de la celebración y ejecución de contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría incluyendo la tapa de liquidación de los mismos.</p> <p>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 le sean imputables y; causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y la ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría".</p>
<p>Artículo 36 de la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022</p>	<p>Modifica el artículo 149 de la Ley 1753 de 2015, la cual quedará así:</p> <p>"Artículo 149. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación transferidos a entidades financieras no podrán tener como objeto proveerlas de fondos sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo del objeto de las apropiaciones presupuestales.</p> <p>En consecuencia, los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del Presupuesto General de la Nación deberán ser reintegrados a la entidad estatal respectiva, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los saldos así reintegrados podrán ser requeridos nuevamente para</p>

	<p>gastos referentes al cumplimiento de su objeto, sin que implique operación presupuestal alguna.</p> <p>Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación deben consignarse en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con excepción de aquellos rendimientos en los que la Ley haya determinado específicamente su tratamiento.</p> <p>Cuando los negocios fiduciarios utilicen la creación de subcuentas, subprogramas, subproyectos, o cualquier otra modalidad de clasificación, deberán implementar de manera temporal la unidad de caja, sin afectar los derechos de los beneficiarios del negocio jurídico, para buscar eficiencia en el manejo de los recursos que les sitúa la Nación</p>
Artículo 46 Decreto 1791 de 1996 por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal	"La realización de proyectos, obras o actividades que no requieran de licencia ambiental sino de Plan de Manejo Ambiental e impliquen remoción de bosques, deberán obtener los permisos de aprovechamiento que se requieran y, en todo caso, siempre deberá realizarse como medida de compensación una reforestación de acuerdo con los lineamientos que establezcan las Corporaciones o los Grandes Centros Urbanos competentes."
Artículo 1 Decreto 3571 de 2011 Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del MVCT y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.	Define como objetivo primordial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT: "... lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.
Artículo 2 Decreto 3571 de 2011	Funciones definidas para el MVCT: "1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación", "11. Definir criterios de viabilidad y elegibilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo y dar viabilidad a los mismos".
Art. 2.2.22.32 del Decreto 1499 de 2017	Define el sistema de Gestión como: "el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad."
Numeral 2 del artículo 268 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	Objeto social de FINDETER consiste en: "(...) la promoción del desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en lo referente a diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión relacionados con (...) a. Construcción, ampliación y reposición de infraestructura correspondiente al sector de agua potable y saneamiento básico (...)."
Numeral 4.1 Régimen legal del Manual Operativo en sus versiones 22, 23, 24 y 25	Respecto de la ley 1150 de 2007 la norma que resulta aplicable es el artículo 13 de esa ley, según el cual, en razón al régimen especial de derecho privado de FINDETER, las únicas normas de la contratación pública aplicable son aquellas relativas a los principios de la Función administrativa, los de la gestión fiscal y las específicas sobre inhabilidades e incompatibilidades".
Numeral 4.2 Régimen legal del Manual Operativo en sus versiones 22, 23, 24 y 25	Los principios rectores de la contratación del patrimonio autónomo la cual está orientada por los principios de "transparencia, economía, igualdad, publicidad, y en especial el de selección objetiva, definido por la constitución y la ley. (...)" Define los principios así: "Principio de Responsabilidad. - Garantiza la seriedad del proceso toda vez que los participantes están comprometidos con la Constitución y la Ley en sus actuaciones, obligándose a proteger los intereses de las entidades involucradas, de los bienes públicos y privados, y en general de sus actos y omisiones que puedan causar algún perjuicio".
Manual de Supervisión FINDETER Código PE-MA-003 versión 1 del 1 de abril de 2013	Objeto: "El supervisor tiene la función de seguir, revisar y verificar la labor de interventoría y obra de los proyectos del que le sean asignados, de acuerdo a los compromisos contractuales de los contratistas e interventores con el Patrimonio Autónomo, (...)."
Numeral 1.3 Manual de Supervisión FINDETER Código PE-MA-003 versión 1 del 1 de abril de 2013	FUNCIONES DEL SUPERVISOR, se indica: 1.3.1, funciones generales - "El supervisor debe tener conocimiento completo y detallado de los proyectos a su cargo, términos de referencia, contratos de obras, contrato de interventoría, propuestas técnicas y económicas, programación y demás documentos que formen parte integral de los contratos (...)". "1.3.3.2. DURANTE LA EJECUCION DE LOS CONTRATOS, Literal A: Supervisar que el Interventor exija al Contratista

	el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas vigentes, así como la establecida en los documentos de la convocatoria (términos de referencia) y demás documentos requeridos para el desarrollo del contrato. (...) B. Verificar que el interventor revise las referencias topográficas al inicio, durante y al final del contrato".
Capítulo 1 Manual de Supervisión e interventoría FINDETER -CON-MA-junio 2018	FINDETER está obligado a efectuar el seguimiento y vigilancia de la correcta ejecución de los contratos que celebre para asegurar el cumplimiento de su objeto social y su funcionamiento (...) CONCEPTO DE LA SUPERVISIÓN CONTRACTUAL La supervisión contractual consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, que durante el desarrollo del contrato a convenia y hasta su liquidación, realiza un trabajador de planta o en misión de FINDETER, respecta al cumplimiento del objeto del contrato y las obligaciones pactadas en el mismo, cuando no se requieren conocimientos especializados para su ejercicio. CONCEPTO INTERVENTORÍA La interventoría es el seguimiento especializado en los aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables, económicas, jurídicos, sociales y ambientales ejercido por un tercero contratado para verificar que el contrato objeto de vigilancia se ejecute y liquide de acuerdo a lo pactado en condiciones de oportunidad y calidad (...)"
Capítulo 4 Manual de Supervisión e interventoría FINDETER -CON-MA-junio 2018	"(...) b. Velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato. (...) d. Suscribir las actas que se generen durante la ejecución del contrato para dejar documentadas diversas situaciones en las casos que aplique".
Capítulo 5 Manual de Supervisión e interventoría FINDETER -CON-MA-junio 2018	a. Verificar la correcta y oportuna ejecución del objeto contratada u oferta comercial, hasta la liquidación del mismo o la misma, si es el caso. (...) d. Verificar y controlar que las obligaciones a carga del contratista o proveedor y de la entidad se cumplan oportunamente y en el tiempo pactado".
Artículo 45 Capítulo VIII Resolución 1096 de 2000 Por la cual se adapta el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS	DEFINICIÓN INSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES. Debe definirse el tipo de concertación y coordinación entre el responsable del proyecto, la comunidad, las empresas de servicios públicos y otras entidades involucradas en el desarrollo del proyecto, definiendo las responsabilidades y acciones concretas de cada una de ellas. (...)
Artículo 47 Capítulo VIII Resolución 1096 de 2000 Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS	ARTÍCULO 47.- PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. Debe estudiarse la participación de la comunidad en los diferentes aspectos del proyecto conforme a la Ley, tales como identificación de problemas, procesos de fiscalización en ciertas etapas del proyecto, entre otros".
Resolución 659 de 2000 Por medio de la cual se establecen disposiciones técnicas para adelantar reforestaciones protectoras impuestas por compensación ambiental	Aplicación de toda el articulado
Numeral 4.2 Artículo 4 Resolución 0379 de 2012 expedida MVCT	Requisitos para la presentación de los proyectos: "(...) Técnicas: El proyecto debe contar con los estudios y diseños necesarios, presentados de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS). Dichos diseños deberán tener la aprobación de quien realizó la interventoría o supervisión técnica de las mismas."
Artículo 6 Resolución 0379 de 2012 expedida par MVCT	REQUISITOS DE VIABILIZACIÓN. Los proyectos de agua potable y saneamiento básico que presenten las entidades territoriales solicitando apoyo financiera de la Nación, así como aquellas que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y los Programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, podrán declararse viables, previa el cumplimiento de los requisitos y documentos de presentación, cuando: 6.1. Se dé cumplimiento a la normativa y a la política sectorial. 6.2. Cuenten con los estudios y diseños necesarios (...)"
Resolución 500.41-12.0456 del 20 de abril de 2012 Por medio de la cual se establece el valor promedio regional de los costos de establecimiento y mantenimiento por	Aplicación de toda el articulado

<p>hectárea de bosque plantado para la ejecución de proyectos de reforestación que se adelanten como medida de compensación ambiental en la jurisdicción de CORPORINOQUIA</p>	
<p>Capítulo I de la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico</p>	<p>El Mecanismo de Viabilización de Proyectos es el procedimiento mediante el cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, evalúa y aprueba los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los Programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico.</p>
<p>Numeral 2.2.2.2 Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico</p>	<p>Requisitos Técnicos Se debe garantizar que el proyecto cuente con los estudios y diseños necesarios, presentados de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones: (...) -Estudios y Diseños: El proyecto debe incluir todos los estudios y diseños, actualizados al año de presentación del proyecto, de cada uno de los componentes de acuerdo con la naturaleza del mismo..."</p>
<p>Numeral 3.5.1.1 Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico</p>	<p>Evaluación del proyecto. La evaluación de un proyecto comprende la revisión integral de los aspectos técnicos, financieros, ambientales, sociales e institucionales, por parte del profesional que adelante el proceso de viabilización de los proyectos. (...)"</p>
<p>El título I, capítulo IV de la Circular Básica Jurídica (C.E 029/2014)</p>	<p>Define el Sistema de Control Interno como: "el conjunto de políticas, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación establecidos por la junta directiva u órgano equivalente, la alta dirección y demás funcionarios de una organización para proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los siguientes objetivos:</p> <p>2.1. Mejorar la eficiencia y eficacia en las operaciones de las entidades sometidas a inspección y vigilancia. Para el efecto, se entiende por eficacia la capacidad de alcanzar las metas y/o resultados propuestos; y por eficiencia la capacidad de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo.</p> <p>2.4. Aumentar la confiabilidad y oportunidad en la Información generada por la organización."</p> <p>Así mismo, en materia de comunicación, señala: "El principio de transparencia que rige el mercado de valores y el sistema financiero exige que se proporcione a los consumidores financieros y demás participantes del mercado, en igualdad de condiciones, información oportuna, suficiente y de calidad sobre los datos y hechos relevantes que permitan una adecuada formación de precios y la adopción de decisiones debidamente fundamentadas." (Subraya fuera de texto).</p>
<p>Sentencia T-687/99</p>	<p>El principio de eficacia (CP art. 209) no se reduce al simple cumplimiento de las disposiciones y exige, por el contrario, una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión, esto es, por la persona destinataria de la acción o de la abstención estatal.</p> <p>"El principio de eficacia es especialmente importante cuando se trata de procesos administrativos que involucren derechos fundamentales. El acatamiento de las normas del Estado social de derecho impone a los funcionarios una atención especial a la persona y a sus circunstancias.</p> <p>"Tratándose de derechos fundamentales, la administración pública está obligada a cumplir con unos resultados y no simplemente con la puesta en obra de unos medios. En este sentido son, por lo menos hasta cierto punto, indiferentes las causas del retraso administrativo. La deliberada negligencia administrativa, las fallas ocasionadas por la ineptitud o incompetencia de los funcionarios o simplemente la ineficacia del sistema, no pueden ser presentadas como razones válidas para disculpar la protección de los derechos de las personas".</p>
<p>Sentencia C-983 de 2005</p>	<p>En relación con el principio de coordinación señala que: "(...) se relaciona de manera estrecha con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales</p>

	fundamentales, así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. En esta misma línea de argumentación se pronuncia la Ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones." (...) (subraya fuera de texto)
Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P.: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Bogotá, D.C.: 25.02.2009. Expediente: 15797	La contratación adelantada por el Estado no puede ser el producto de la improvisación o de la discrecionalidad de las entidades o sus funcionarios, sino que debe obedecer a un procedimiento previo, producto de la planeación orientado a satisfacer el interés público y las necesidades de la comunidad. (...).
Corte Constitucional Colombiana - Sentencia C-300/2012	El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos.
Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. CP: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Exp. 14287 del 31 de agosto de 2006	La falta de planeación tiene incidencias en la etapa de formación del contrato, pero ella se refleja con mayor importancia en su etapa de ejecución, momento en el cual las omisiones de la administración generan graves consecuencias por falta de estudios y diseños definitivos, circunstancias que llevan a modificar las cantidades de obra, las condiciones técnicas inicialmente pactadas y, en el peor de los casos, conducen a la paralización de las obras o a su imposibilidad de realización.
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sección tercera, mediante radicado 19001-23-31-000-2002-01577-01	En efecto, en la contratación ya sea de manera directa o a través de licitación o concurso públicos, la administración está obligada a respetar principios que rigen la contratación estatal y, especialmente, ciertos criterios de selección objetiva a la hora de escoger el contratista al que se le adjudicará el contrato." (Subraya fuera de texto). "(...) La sala observa que, con anterioridad a la suscripción del contrato, es deber de la administración hacer un análisis previo a la suscripción del contrato, análisis en el cual se deberán examinar factores como experiencia, equipos, capacidad económica, precios, entre otros, con el fin de determinar si la propuesta presentada resulta ser la más ventajosa para la entidad que contrata."
Contratos interadministrativos, convenios tripartita y contratos de consultoría, obra e interventoría	Todos sus clausulados

Producto de la evaluación realizado por el ente de control, se determinaron los hallazgos que se relacionan en el siguiente numeral.

9. ANEXO RELACIÓN DE HALLAZGOS

Hallazgo No.1 Saldos de contratos interadministrativos en fiducia y ejecución de contratos viabilizados (D)

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículos 209, 113, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia. Artículo 36 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, Artículos 3 y 6 de la Ley 489 de 1998, artículos 1 y 2 del Decreto 3571 de 2011, numeral 2 del artículo 268 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

De conformidad con el marco normativo descrito, a partir de la vigencia 2012 el MVCT y FINDETER han suscrito contratos interadministrativos mediante los cuales este último se compromete a prestar sus servicios de asistencia técnica y de administración de recursos para la contratación de proyectos que involucran diseños, consultorías, obras, interventorías y demás actividades necesarias para la ejecución de proyectos de agua potable y saneamiento básico viabilizados por el MVCT. Producto de este acuerdo de voluntades FINDETER contrata con una fiducia la administración y pagos para el manejo de los recursos asignados para ejecutar los proyectos viabilizados.

Ejemplo de ello el Contrato 547 del 29 de diciembre de 2014 por \$23.455 millones, que establece como objeto del contrato *“la prestación del servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de proyectos integrales que incluyen entre otras actividades, las obras, interventorías, consultorías, diseños, así como las demás actividades para el cumplimiento del contrato, en relación a proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico que se desarrollen en el marco de los “contratos plan”¹⁰ suscritos entre los Departamentos y la Nación (...)”*. La Clausula segunda establece que FINDETER: *“(...) 2. Realizará la supervisión a la ejecución de los contratos celebrados para la ejecución de los proyectos, hasta su terminación y liquidación.”*

Los considerandos del Otrosí No.1 al Contrato 547 de 2014 realizado el 28 de diciembre de 2015, por medio del cual se adicionan recursos por \$8.739 millones señala que: *“(...) podemos expresar que: a) Se encuentran identificadas las necesidades en esta materia. b) se cuenta con los recursos necesarios para darle continuidad al desarrollo de los procesos sectoriales en las entidades territoriales, en concordancia con las políticas definidas por el Ministerio (...). c) (...) Adicionalmente la Nación ha definido algunos departamentos como territorios prioritarios para la inversión pública con el propósito de incrementar la cobertura en agua potable y saneamiento básico para efectos de fortalecer el desarrollo de las regiones y mejorar así la calidad de vida de sus habitantes (...). Así las cosas, es necesario adicionar recursos para fortalecer y garantizar el desarrollo integral del ciclo de los proyectos, desde la estructuración de los proyectos, el proceso licitatorio, contratación de las obras, consultorías e interventorías, hasta la liquidación y entrega de la infraestructura a cada una de las entidades beneficiarias de los contratos plan, (...) en especial para la conclusión de los procesos iniciados en el marco del contrato durante la vigencia 2014.”*

La ejecución de los recursos dispuestos a través del contrato 547 de 2014, presenta el siguiente comportamiento:

¹⁰ Los Contratos Plan se enmarcan en las leyes 1450 y 1454 de 2011, tiene como objeto lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política, permitiendo a las entidades u organismos del nivel nacional suscribirlos con las entidades u organismos del nivel territorial y los esquemas asociativos territoriales.

Tabla No.6 Ejecución contrato 547 de 2014
 Cifras en millones de \$

Año (1)	Recursos Recibidos por Findeter (2)	Cant. Proyectos (3)	Valor Contratos Celebrados (4)	Recursos Disponibles (5)	Recursos Ejecutados de los contratos (6)	% Ejecución contractual (7)	Rendimientos Generados (8)	Honorarios pagados a Findeter (9)	Saldo en fiducia (10)
2015	23.455	2	\$ 12.269	\$ 11.186	0	0,00%	\$ 207	\$ 214	\$ 23.662
2016	8.739	1	\$ 4.451	\$ 15.475	\$ 159	0,95%	\$ 2.299	\$ 83	\$ 34.249
2017	-	3	\$ 10.214	\$ 5.261	\$ 1.128	4,78%	\$ 2.070	\$ 169	\$ 35.057
2018	-	0	\$ -	\$ 5.261	\$ 2.277	13,23%	\$ 1.391	\$ 89	\$ 34.036
TOTALES	32.194	6	\$ 26.934	\$ 5.261	\$ 3.564	13,23%	\$ 5.967	\$ 555	\$ 34.036

Elaboró: CGR

Fuente: FINDETER y el saldo en Fiducia fue tomado de los informes fiduciarios

Las cifras descritas permiten concluir que:

- a) A 31 de diciembre de 2015 los recursos girados a FINDETER permanecieron en la fiducia; aunque se viabilizaron (2) proyectos, en la vigencia no se efectuaron desembolsos que reflejaran la ejecución de recursos en cumplimiento de su objeto a través de contratación derivada. Así las cosas, el año 2015 cerró con un saldo de \$23.662 millones en la Fiducia y recursos disponibles para contratar por \$11.186 millones.
- b) El 28 de diciembre de 2015 el MVCT y FINDETER suscriben Otrosí No.1 para adicionar al contrato \$8.739 millones. Los argumentos para la adición son la identificación de necesidades y departamentos prioritarios para la inversión pública que permitan fortalecer el desarrollo de las regiones y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. No obstante, a 31 de diciembre de 2016, se viabilizó un proyecto y se suscribió contratación por \$4.451 millones (junio de 2016); lo que significa a partir de los informes fiduciarios que existían \$15.475 millones (48%) disponibles para contratar, por cuanto no estaban asignados a proyecto alguno; los desembolsos por el recibo de bienes o prestación de servicios fue del 1%, equivalente a \$159 millones, razones por las cuales existían \$34.249 millones en la Fiducia sin cumplir con el objetivo previsto por el estado, que es la inversión y satisfacción de necesidades en materia de acueducto y alcantarillado.
- c) Al cierre de diciembre de 2017 el panorama no presentó cambios significativos, por cuanto en la vigencia se viabilizaron tres proyectos para los que se celebró contratación por \$10.214 millones, mientras que los pagos inherentes a recibo de bienes y servicios ascendieron a \$1.128 millones; en consecuencia, existían \$5.261 millones disponibles para contratar y \$35.057 millones en la Fiducia.
- d) Para 2018 no se aprobó proyecto alguno, la ejecución estuvo dada por los contratos celebrados anteriormente; es decir que, de los recursos en fiducia por \$34.036 millones, corresponden a intereses \$5.967 millones (17.536%) y

\$28.069 millones (82.46%) a recursos recibidos del MVCT sin atender necesidades de acueducto y alcantarillado.

- e) A 30 de junio de 2019, la base de datos entregada por FINDETER presenta siete (7) proyectos con viabilidad, de los cuales uno (1) fue devuelto al MVCT y seis proyectos con contratos de obra por \$23.689 millones, de éstos uno (1) se encuentra en estado terminado por \$1.058 millones (4%), dos (2) con terminación anticipada por \$14.403 millones (61%) y tres (3) vigentes por \$8.228 millones (35%).

Tabla No.7 Estado contratación derivada Contrato 547 de 2014

NO.	No. Proyecto	Nombre del proyecto	Estado del contrato	Fecha Firma contrato	Fecha Acta de Inicio	Plazo	Valor total del contrato	Terminado a 31-dic-2018	Necesidad Satisfecha	Avance Físico	Avance Financiero	OBSERVACIONES
1	PAF-ATF-O-028-2016	JUMBLO ALCANTARILLADO	VIGENTE - Fase I	27-feb-17	28-mar-17	12 meses	\$ 2.161.517.870	NO	NO	N/A	3%	Según base de datos suministrada en Respuesta al oficio 1, al contratista se le han aplicado multas y sanciones.
2	PAF-ATF-O-045-2016	BOJAYA ACUEDUCTO FONCESVALLES	VIGENTE - S. de Ejec.	28-mar-17	5-jul-17	15 meses	\$ 3.982.666.904	NO	NO	95%	85%	Con prórroga hasta el 27 de Julio de 2019
3	PAF-ATF-O-317-2017	ACUEDUCTO	VIGENTE - Fase I	04-sep-17	08-oct-17	10 meses	\$ 2.024.859.218	NO	VJ	N/A	1%	La base suministrada no refleja prórroga alguna
4	PAF-ATF-O-004-2018	AFALGATA ACUEDUCTO	LIQUIDADO - Terminación Anticipada	13-jun-16	14-Jul-16	16 meses	\$ 4.035.458.372	NO	AD	N/A	4%	Según información publicada, existe acta de recibo de la fase II, del 4 de abril de 2017.
5	PAF-ATF-O-138-2015	GUACENE ALCANTARILLADO	LIQUIDADO - Liquidado	9-sep-15	2-ene-15	9 meses	\$ 1.957.808.297	SI	Nota 1	200%	99%	No tiene acta de liquidación publicada. Único documento es "Resultados Fase II - GUACENÉ PAF-ATF-O-138-2015.doc, el cual envía un link que no abre y no permite conocer el estado del proyecto.
6	PAF-ATF-O-137-2015	CHARALÁ ALCANTARILLADO	LIQUIDADO - Terminación Anticipada	20-ene-15	27-ene-16	22 meses	\$ 1.363.862.677	NO	NO	N/A	1%	Último informe publicado "INFORME FINAL INTERVENTORIA FASE II" del 5 de mayo de 2017. Este informe refleja fase I y II terminada al 100%, da factibilidad a fase III de ejecución, siempre que la entidad territorial autorice, al entregar permiso de servidumbre y adición en \$3.015 millones por tramos no contemplados en las licitaciones.
							Total	\$ 23.689.173.437				

Fuente: FINDETER (Núm. 8, Oficio 1) y <https://www.FINDETER.gov.co/loader.php?IServicio=Convocatoria&ITipo=consulta>
 Elaboró: Equipo Auditor

Otro ejemplo de los contratos suscritos entre el MVCT y FINDETER corresponde al 451 de 2016 cuyo objeto estipula: "(...) la prestación del servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de proyectos integrales que incluyen, entre otras actividades, las obras, interventorías, consultorías, diseños, así como las demás actividades necesarias para el cumplimiento del contrato, en relación a proyectos de saneamiento básico que sean viabilizados por el MINISTERIO, dentro de la vigencia del presente contrato."

Los considerandos del contrato 451 de 2016 señalan que: "7. Que la coordinación y complementación entre los diferentes niveles de gobierno y en especial entre los PND y los presupuestos públicos es fundamental para lograr el mayor impacto de la gestión pública (ley orgánica del Plan de desarrollo, Normatividad Orgánica del presupuesto y ley Orgánica de Ordenamiento Territorial)". 9) (...) La OCDE, recomendó al Gobierno Nacional promover un incremento de la inversión en infraestructura para aumentar la capacidad de tratamiento de rellenos sanitarios en consonancia con una demanda prevista; hacer cumplir las normas ambientales referentes a los rellenos, y promover el manejo ambientalmente de los desechos. 10) Que, en este mismo sentido, el Gobierno Colombiano, en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de París -COP21-, se ha comprometido a reducir la emisión de gases

efecto *invernadero* 8GEI) y uno de los generadores de dichos gases son los residuos sólidos”.

La ejecución de los recursos del contrato 451 de 2016, presenta el siguiente comportamiento:

Tabla No.8 Ejecución contrato 451 de 2016
Cifras en millones de \$

AÑO	Aportes MVCT (2)	Cant. Proyectos (3)	Valor Contratos Celebrados (4)	Recursos Disponibles (5) = (10+2-4)	Vr. Ejecutado en contratos (6)	% Ejecución contractual (7)= (6/4)	Rendimientos Generados (8)	Honorarios pagados a Findeter (9)	Saldo en fiducia (10)
2016	6.000	0	\$ -	\$ 6.000	\$ -	0,00%	\$ 102	\$ -	\$ 6.102
2017	6.000	2	\$ 4.219	\$ 7.883	\$ -	0,00%	\$ 542	\$ 640	\$ 12.004
2018	6.000	0	\$ -	\$ 18.004	\$ 97	2,29%	\$ 663	\$ 478	\$ 16.092
TOTALES	18.000	2	\$ 4.219	\$ 18.004	\$ 97	2,29%	\$ 1.306	\$ 1.118	\$ 18.092

Elaboró: CGR

Fuente: FINDETER y saldo en Fiducia tomado de los informes fiduciarios

Respecto al contrato 451 del 31 de mayo de 2016, se evidenció:

- El MVCT entregó entre septiembre y octubre de 2016 \$6.000 millones; aunque se viabilizaron dos (2) proyectos no hubo ejecución de recursos, lo que conllevó a tener los recursos en Fiducia sin cumplir el propósito previsto y satisfacer las necesidades de la población en materia de saneamiento básico.
- Aunque la Fiduciaria suscribió contratación para realizar dos (2) proyectos durante 2017, estos contratos no presentaron ejecución de recursos durante ese año, y en 2018 la ejecución de los contratos celebrados fue de \$97 millones. De los dos (2) proyectos entregados por el MVCT durante el 2017, es de anotar que, el proyecto para la “Construcción de Obras de optimización y complementarios del relleno sanitario regional La Cortada de Pamplona, Norte de Santander” por \$3.115 millones no presenta avance significativo por las deficiencias en el diseño y estructuración del proyecto, el cual ha sido objeto de reformulaciones y el proceso licitatorio contractual para el proyecto “optimización en la prestación del servicio de aseo en el perímetro urbano de la ciudad de Quibdó”¹¹ por \$11.770 millones ha sido declarado desierto en tres (3) oportunidades (PAF-O-073-2017¹²; PAF-O-034-2018¹³ y PAF-O-020-2019¹⁴).
- El 28 de septiembre de 2018 se firma Otro sí número 2, con el objeto de prorrogar el contrato principal hasta el 30 de junio de 2020, manteniendo unos costos fijos de \$38.442.858 sustentado en las reformulaciones del Proyecto de Pamplona y la modificación del Proyecto de Quibdó.

11 Tomado del otro sí No. 2 del 28 de septiembre de 2018.

12 Las propuestas presentadas fueron rechazadas de acuerdo con el Informe de Evaluación Económica.

13 Las propuestas económicas presentadas para el proyecto o los precios unitarios o ítem, luego de las correcciones aritméticas, resultaron fuera del rango de los valores establecidos en los términos de referencia

14 Debido a que no se presentaron propuestas para la convocatoria

El panorama descrito no resulta exclusivo para estos contratos. En la siguiente tabla muestra otros contratos interadministrativos, con información del valor del contrato, el valor girado y pendiente de giro a diciembre 31 de 2018, y el valor de la contratación derivada a la misma fecha de corte, información que permite evidenciar que los contratos fueron suscritos entre las vigencias 2012 y 2015, no obstante, existen saldos pendientes de comprometer a través de contratación derivada.

Tabla No.9 Valor comprometido en contratos interadministrativos
Cifras en millones de \$

Contrato	Valor Aprobado Nación (1)	Valor girado por la Nación a 31-dic-2018 (2)	Pendiente Giro de la Nación (3) = (1-2)*	Valor comprometido Adjudicado Obras (4)	Saldo CDP (5)
036 de 2012	560.583	560.583	-	509.879	9.747
	26.371	26.371	-	26.250	59
159 de 2013	429.592	412.422	17.171	393.122	7.670
541 de 2013	19.094	19.094	-	10.588	8.677
766 de 2013	112.194	112.194	-	78.338	39.379
438 de 2015	741.443	286.098	455.345	502.378	150.537

Elaboró: CGR. Fuente: FINDETER

Lo anterior evidencia deficiencias en la planeación, en la labor de coordinación entre diversas autoridades administrativas; en la ejecución de los recursos, así como deficiencias en la celebración de contratos y ejecución de los mismos por parte de FINDETER.

Lo anterior, en tanto porcentajes representativos de los recursos destinados a proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico permanecen depositados en la fiducia y/o comprometidos a través de contratos que no reflejan ejecución a través del recibo de bienes y servicios; lo que trae como consecuencia que se dispongan recursos sin cumplir el propósito previsto de contribuir a la satisfacción de necesidades de la población en materia de agua potable y saneamiento básico, generar desarrollo de las regiones y mejorar la calidad de vida de los habitantes, de acuerdo con la misión y funciones del MVCT y de FINDETER.

Finalmente, el hecho cobra relevancia, dado que con base en el artículo 149 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, dispone que *“los negocios fiduciarios (...) deberán implementar de manera temporal la unidad de caja, sin afectar los derechos de los beneficiarios del negocio jurídico, para buscar eficiencia en el manejo de los recursos de la nación”*.

Esta observación tiene incidencia disciplinaria de conformidad con lo señalado en la Ley 734 de 2002, artículo 34.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La respuesta del MVCT y FIDETER no desvirtúan lo expuesto por la CGR las siguientes razones:

1. CONTRATO 547 DE 2014

El hallazgo no cuestiona la fuente de recursos aportados por DNP vía "Contratos Plan" ni el manejo y administración de los mismos a través de fiducia, sino la falta de planeación y coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, que conlleva a tener recursos públicos en la fiducia, sin materializar ejecución de los proyectos priorizados y viabilizados que permitan la ejecución del recurso público y la satisfacción de necesidades en materia de Agua Potable y Saneamiento Básico de entidades territoriales sobre las cuales existe el compromiso del Gobierno Nacional.

El MVCT remitió a FINDETER el 22-dic-2014¹⁵ cuatro (4) proyectos de agua y saneamiento básico para los Municipios de Arauquita, Tunja, Charalá y Guachené; de éstos proyectos, dos que representan el (50%) suscriben contrato en septiembre y octubre de 2015 por \$11.421 millones; es decir que implicaron 10 meses de ajustes a requisitos exigidos y al proceso de evaluación, para dar continuidad a dos (2) proyectos, El 8-oct-2015 gira al patrimonio autónomo \$23.455 millones para ejecutar recursos cuando a esa fecha se tenía contratos por el 50% de los recursos; con el panorama descrito hace una adición de recursos de \$8.739 millones el 28-dic-2015. No se desvirtúa la falta de planeación por parte del MVCT, quien a pesar de disponer de un año para ejecutar los recursos, lo realiza faltando ocho (8) y dos (2) días para el cierre de la vigencia fiscal.

El MVCT señala que la adición de recursos de 2015 se sustentó en el incremento de recursos del proyecto de Bojayá, cuando éste fue viabilizado el 11-feb-2016 y remitido a FINDETER el 15-jun-2017 según se evidenció en comunicación 2017EE0057465. También hace alusión a la reestructuración del proyecto del Departamento de Nariño del cual no se aportó evidencia de remisión a FINDETER y fue viabilizado el 2-may-2019; en cuanto a los cinco (5) proyectos remitidos en 2015 para ser ejecutados por FINDETER, estos suman \$22.646 millones, los cuales están cubiertos con el valor inicial del contrato 547 cuyo monto asciende a \$23.455 millones.

Igualmente, no se desvirtúa la falta de planeación y coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, por cuanto se priorizan necesidades de agua potable y saneamiento básico en el Departamento de Nariño por \$2.600 millones y \$2.708 millones en el Departamento del Cauca, de los cuales se viabilizan \$394 millones (15%) en Nariño y \$1.271 millones (47%) en el Cauca, cuando el objeto del contrato 547 de 2014 es: *"la prestación del servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de proyectos integrales que incluyen entre otras actividades, las obras, interventorías, consultorías, diseños, así como las demás actividades para el cumplimiento del contrato, en relación a proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico que se desarrollen en el marco de los "contratos plan"¹⁶ suscritos entre los Departamentos y la Nación.*

Adicionalmente, se hace otro sí justificado así *"(...) para fortalecer y garantizar el desarrollo integral del ciclo de los proyectos, desde la estructuración de los proyectos (...)"* sin delimitar cuales son las necesidades de los Departamentos y Municipios en materia de estructuración y diseño de proyectos, el alcance de la Asistencia Técnica de FINDETER, quién argumentó que solamente está

¹⁵ Oficio 2014EE0108987 del 22 de diciembre de 2014

¹⁶ Los Contratos Plan se enmarcan en las leyes 1450 y 1454 de 2011, tiene como objeto lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política, permitiendo a las entidades u organismos del nivel nacional suscribirlos con las entidades u organismos del nivel territorial y los esquemas asociativos territoriales.

a la espera de la remisión de proyectos para adelantar sus actividades, y no se especifican las acciones del Estado para garantizar el desarrollo de los mismos. Lo anterior, considerado que el MVCT conoce de las deficiencias de los Municipios en la estructuración de proyectos, que ha conllevado a que la viabilización de los mismos tarde en algunos casos más de un año y medio luego de radicado; como es el caso del Departamento de Boyacá en las cuales el MVCT en su respuesta señala que fue radicado el 10-dic-2014, viabilizado el 11-feb-2016, contratado el 28 de abril de 2017, y ejecutadas las fases entre el 5 de julio de 2017 y 11 de octubre de 2017; es decir, transcurren casi tres (3) años luego de viabilizado un proyecto, lo cual no desvirtúa las deficiencias de la planificación, que afecta necesariamente la disposición de recursos. Caso similar se evidenció con el Municipio de Cauca radicado el 9-dic-2016 y viabilizado el 7-nov-2017.

Con el Otrosí No.1 se adicionaron al contrato \$8.739 millones el 28-dic-2015, los cuales fueron girados a FINDETER el 2-feb-2016, cuando acorde con la respuesta sólo tenía radicado y sin viabilizar el proyecto del Departamento de Boyacá por \$3.930 millones. Adicionalmente, los otros proyectos fueron radicados y viabilizados en fecha posterior a la firma del Otro sí, como es el caso del Departamento de Cauca, radicado el 09-dic-2016 y viabilizado el 7-nov-2017 y el proyecto del Departamento de Nariño radicado el 20-mar-2018 y viabilizado el 22-may-2019. Hechos que no desvirtúan la permanencia de los recursos en fiducia y sin ejecución, derivados entre otros aspectos por no remisión de proyectos por parte del MVCT durante el 2018.

La CGR no debate la ejecución por fases diferenciadas e independientes de los proyectos, las cuales están orientadas a la entrega de obras en condiciones de funcionalidad, lo que se cuestiona es que de siete (7) proyectos del contrato 547-2014, solamente está terminado uno (1) que representa el 4% de los recursos y dos (2) por \$14.403 millones que representan el 61% de los recursos presentaron terminación anticipada. Es de resaltar que con la respuesta no se desvirtúan estos argumentos, sino que por el contrario ahora se informe que el Municipio de Roncesvalles, tiene fecha de terminación de la fase I el 20-nov-2017, con terminación anticipada sin indicar a partir de cuándo; es decir, a pesar de estar orientada la gestión a la entrega de obras funcionales, a la fecha existan municipios con proyectos desde 2015 y 2016 que no han solucionado sus necesidades.

Con relación al proyecto de Arauquita, radicado por el Municipio el 30-ene-2014, viabilizado el 22-dic-2014, incluye fases a partir del 4-feb-2016 y presenta terminación anticipada el 8-mar-2019 (3 años después), debido a que como resultado de la fase II *"se debieron hacer ajustes al mismo para lo cual se requirieron recursos adicionales, razón por la cual FINDETER procedió con la terminación anticipada de los contratos de obra e interventoría. Una vez se liquiden los contratos y el Municipio de Arauquita remita el presupuesto actualizado se reformulará el proyecto y se procederá con una nueva contratación para ejecutar el proyecto."* Al respecto, llama la atención que se argumente que las circunstancias constructivas evidenciadas en la ejecución del proyecto son solamente del Municipio, cuando:

- i) El MVCT tardó alrededor de un año en el proceso de viabilización,
- ii) Es un proyecto que se adelanta por fases, y el resultado de la fase II, terminada el 8-feb-2017 arroja como resultado la necesidad de recursos adicionales que implican la reformulación de proyecto.
- iii) No se evidencia una coordinación entre MVCT, FINDETER y Ente territorial para solventar el tema de recursos, considerando que el contrato 547 cuenta desde 2016 con recursos disponibles en fiducia.
- iv) A noviembre de 2019 (casi tres años después) no se ha coordinado la solución del problema de acueducto y alcantarillado en este municipio, sin considerar, que el paso del tiempo genera el riesgo de desactualización de los diseños y conduce a que las gestiones realizadas en la fase I y II se conviertan en un costo dada la inoportunidad de las acciones tomadas por el MVCT y FINDETER para la culminación del proyecto.

- v) Finalmente, la terminación anticipada y la necesidad de nueva contratación conllevará necesariamente costos por asistencia técnica por la elaboración de los TDR de los contratos de obra e interventoría.

En relación, con el proyecto de Charalá no se desvirtúa la terminación anticipada ni la no satisfacción de las necesidades, sino que se justifican en la no entrega de las servidumbres dentro del plazo de las condiciones suspensivas, proyecto que culminó la fase II el 3-mar-2017 (hace 2.8 años).

En relación con el Municipio de Roncesvalles, se evidencia inoportunidad en la gestión de coordinación entre MVCT, FINDETER y ente territorial por cuanto la fase I termina el 20-nov-2017, en la respuesta no informa sobre el resultado de la fase I, solo que se realizará una terminación anticipada de los contratos de obra e interventoría, dos (2) años después, debido a un incremento poblacional del 100% y un ajuste importante al proyecto; es decir no desvirtúa la insatisfacción de las necesidades de la población.

Para el proyecto del Jambaló no desvirtúa el avance presentado por la CGR a 30 de junio de 2017, sino que informa que está en ejecución y que a la fecha presenta un avance del 28.5%. Para el proyecto de Bojayá señala que está terminado sin aportar acta de terminación, hecho relevante considerando que la información presentada por la CGR es con corte a 30 de junio de 2019. Adicionalmente, para el proyecto de Yacuanquer, indica que se encuentra en alistamiento por parte de FINDETER, situación que no es objeto de observación por la CGR.

La CGR no desconoce que la iniciativa de gestionar recursos y priorizar los proyectos corresponde a las entidades territoriales, así como de la adquisición de predios, servidumbre, permisos y licencias para ejecutar los proyectos. Lo relevante es que los municipios radicaron ante el MVCT sus proyectos en 2014, 2015, 2016 y 2018; el MVCT ha viabilizado proyectos por menor valor a lo esperado en octubre de 2015 dejando recursos disponibles por \$23.455 millones; no obstante lo anterior, el 2 de febrero de 2016 gira \$8.739 millones, incrementando los recursos en la fiducia sin aportar durante dicha vigencia nuevos proyectos viabilizados que permitan el incremento de la cobertura de agua potable y saneamiento básico en territorios prioritarios, que es el objetivo del contrato 547-2014.

Adicionalmente, sustenta el otro sí no. 1 así "(...) es necesario adicionar recursos para fortalecer y garantizar el desarrollo integral del ciclo de los proyectos, desde la estructuración de los proyectos, el proceso licitatorio, contratación de las obras, consultorías e interventorías, hasta la liquidación y entrega de la infraestructura a cada una de las entidades beneficiarias de los contratos plan, (...) en especial para la conclusión de los procesos iniciados en el marco del contrato durante la vigencia 2014. Es decir que, se gestionan recursos para fortalecer el proceso desde la estructuración de los proyectos, cuando las obras terminadas anticipadamente son como consecuencia de falta de dinero para continuar o deficiencias en los diseños que implican reformulaciones.

Si bien es cierto que el párrafo tercero, artículo 21 de la ley 1450 de 2011, establece que los recursos girados a patrimonios autónomos se entenderían ejecutados al momento de realizar el giro al correspondiente patrimonio, no es menos cierto que el objetivo de los recursos es lograr la cobertura y satisfacción de las necesidades de agua potable y saneamiento básico, y que no se evidencia el cumplimiento de tal finalidad en la ejecución de los recursos.

Por otra parte, para la CGR no es eficiente el uso del recurso público cuando se invierte en fase I y II de los proyectos y luego se dejan estas obras dilatadas en el tiempo, con el consecuente riesgo de cambio de condiciones de las entidades territoriales que impliquen posteriormente adelantar nuevamente las fases I y II.

La CGR no desconoce que los giros a contratistas de obra dependen del cumplimiento de las condiciones pactadas; lo que destaca el hallazgo es que en el contrato 547-2014 existan recursos disponibles en una fiducia, sin estar atados a proyecto alguno; adicionalmente, que de los contratos celebrados la ejecución alcance el 0.95% al cabo del primer año, 4.78% al final del segundo año y 13.23% al tercer año, en proyectos cuyo plazo abarca entre 10 y 22 meses. Adicionalmente, es importante destacar que FINDETER en su respuesta no argumenta el grado de avance en la ejecución del contrato 547 de 2014.

El MVCT señala que a 30-sep-2019 el valor comprometido es de \$25.303 millones describiendo los contratos celebrados, y que los \$6.891 millones de saldo, corresponden a recursos provenientes de ahorros en la contratación realizada para la ejecución de los proyectos; al respecto, es necesario señalar que la eficiencia en el manejo del recurso público no sólo significa disponer el recurso en la fiducia para la ejecución de los obras, que para el caso que nos ocupa fueron \$32.194 millones en 2016; sino cumplir su propósito y finalidad enfocada en la entrega de obras que satisfacen necesidades en acueducto básico y alcantarillado en territorios priorizados por el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, no puede interpretarse que los \$6.891 millones que configuran el saldo son ahorros, en tanto realmente corresponden a recursos que fueron entregados desde 2016 y a 2019 no están asignados a proyecto alguno, y su incremento obedece principalmente a rendimientos generados durante su tenencia los cuales ascienden a \$5.967 millones.

Finalmente, el saldo presentado al 30-sep-2019 por el MVCT que indica asciende a \$9.059 millones y corresponde a ahorros en la contratación realizada para la ejecución de los proyectos y saldos no ejecutados, no desvirtúan lo fundamental del hallazgo de la CGR que es el hecho de mantener recursos públicos en fiducia y no destinados a su propósito principal, que es satisfacer las necesidades básicas de acueducto y alcantarillado, y lograr el desarrollo económico y social en las regiones.

2. CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 451 DE 2016

De los soportes remitidos, se evidenció que el MVCT remitió mediante oficio 2016EE0089719 del 26 de septiembre de 2016 el proyecto para la *"Construcción de obras de optimización y complementarias del relleno sanitario regional La Cortada de Pamplona-Norte de Santander"*; y el 28 de noviembre de 2016 mediante radicado 2016EE0111726 el MVCT viabilizó el proyecto *"Optimización en la prestación del servicio de aseo en el perímetro urbano de la ciudad de Quibdó"* y fue remitido a FINDETER mediante radicado 2016EE0116345 el 7 de diciembre de 2016, hechos que no desvirtúan que no se realizó contratación derivada y por consiguiente ejecución del recurso, toda vez que la sola viabilización no implica per se ejecución.

La CGR no debate que los proyectos son radicados por los entes territoriales, revisados y evaluados por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico-VASB y viabilizados por parte del Comité Técnico del VASB, ni el manejo de los recursos a través de una Fiduciaria, lo que se debate es la falta de coordinación para la ejecución del recurso público y permanencia de estos en fiducia; así como la baja ejecución, que para el caso que nos ocupa es del 2.29% a 31 de diciembre de 2018, en relación con contratos celebrados en 2017, los cuales son equivalente a \$97 millones de dos contratos por \$4.219 millones; lo anterior, debido a deficiencias en los diseños y estructuración de los proyectos.

En relación la gestión realizada sobre los proyectos se destaca:

El proyecto de *"Construcción de Obras de Optimización y Complementarias del Relleno Sanitario Regional La Cortada en Pamplona"* la reformulación No. 3 requiere de adicionar recursos para poder ejecutar la FASE II, tal como se muestra a continuación: "(...) *Se hace necesaria la ejecución*

de actividades de diseño con un mayor detalle como lo es la topografía actualizada del relleno sanitario, estudio de suelos y geotecnia que permitan determinar el comportamiento de los suelos y la estabilidad de la materia que a la fecha ha sido dispuesta en el relleno. Lo que representa que en el desarrollo de dicha fase se realice un diseño completamente nuevo y detallado al inicialmente viabilizado por el Ministerio, y con ello garantizar el óptimo funcionamiento de las celdas a construir". Aunque el MVCT señala que la fase II del proyecto está terminada, FINDETER argumenta que el proyecto tiene la reformulación aprobada y está en la Fiduciaria para adelantar el proceso de elaboración de los documentos modificatorios del contrato, los cuales permitirán la ejecución de la obra una vez estén suscritos los documentos y aprobadas las pólizas, hechos que no desvirtúan la existencia de deficiencias en los diseños y estructuración del proyecto.

Para el proyecto de "Optimización en la prestación del servicio de aseo en el perímetro urbano de la ciudad de Quibdó", las comunicaciones evidencian que FINDETER advierte de un déficit en la financiación de recursos y propone generar una reformulación 2 con recursos de otro contrato interadministrativo, lo que evidencia falta de control, planeación y coordinación entre FINDETER y el MVCT para el manejo de los recursos; adicionalmente, no desvirtúa el grado de ejecución del recurso presentado en el hallazgo formulado por la CGR.

Tampoco desvirtúa las tres (3) declaratorias de desierto del proyecto y que las mismas están originadas en: 1. No subsanar dentro del tiempo establecido la presentación de la carta cupo de crédito; 2) se presentaron dos oferentes y en la evaluación económica fueron rechazados por ofertar ítems con costos por debajo del mínimo establecido y 3) No presentación de oferentes. Si bien FINDETER señala que el 30 de octubre de 2019 fue adjudicado un contrato por \$6.912 millones y que se vienen gestionando de forma conjunta nuevos proyectos que serán publicados en los próximos meses, es de anotar que esto hace parte de una acción de mejora para solventar las necesidades de la población y lograr una ejecución efectiva del recurso.

La CGR no debate la aplicación del esquema de fases diferenciadas e independientes en el proyecto de la Ciudad de Quibdó, ni la existencia de condiciones resolutorias y suspensivas para la construcción de obras de infraestructura, sino que las deficiencias en el diseño de las obras dilatan los tiempos de ejecución e incrementan los recursos en la Fiducia.

Adicionalmente, destaca la CGR, que la mayor parte de la ejecución de este contrato corresponde al pago del costo fijo mensual por concepto de servicio de asistencia técnica; si bien FINDETER señala que solo tiene pendiente el proyecto para construcción del relleno sanitario de la Regional de San José del Guaviare por \$2.487 millones, el cual fue devuelto al MVCT y está en proceso de subsanación; no desvirtúa que el Estado giró a la fiducia \$18.000 millones, tiene asignados a contratación \$4.219 millones (23%) y \$13.781 millones (77%) se encuentran sin orientación a proyecto alguno, a lo que hay que agregar que de los proyectos contratados solamente se han efectuado ejecuciones por valor de \$97 millones; lo cual no desvirtúa la falta de planeación y trabajo conjunto entre MVCT, FINDETER y las entidades territoriales para satisfacer las necesidades de la población.

3. CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 438 DE 2015

El MVCT presenta el estado del contrato a septiembre 30 de 2019 con un valor comprometido de \$5558.953 millones, los cuales financian 78 proyectos, de los cuales cuatro (4) equivalentes al 0.5% están por iniciar procesos de contratación, tres (3) proyectos (0.3%) en contratación, 36 (46%) en ejecución y 35 (44%) terminados; sobre los cuales FINDETER no presenta comentario alguno sobre los mismos. Cabe señalar que la CGR no hizo alusión en el hallazgo a la cantidad de proyectos vinculados a este contrato, y aunque señala que estos recursos se han dispuesto para "contribuir a la satisfacción de necesidades a la población de 66 municipios en materia de agua potable y saneamiento básico mejorando la calidad de vida de más de 2,9 millones de

habitantes en distintas regiones del país”, no aporta información que permita desvirtuar la existencia de saldos en Fiducia.

El MVCT señala que a 30 de septiembre de 2019 el saldo es de \$21.428 millones, que corresponde a recursos provenientes de ahorros en la ejecución de proyectos y saldos no ejecutados en proceso de asignación, sobre los cuales: 1) no desvirtúan los saldos presentados por la CGR, 2) no remite información que permita discriminar el valor del saldo no ejecutado y el valor de ahorros en contratación y 3) no desvirtúa la existencia de recursos pendientes de asignación.

Frente a los saldos del contrato 438-2015 por \$150.537 millones, en el los cuales el MVCT señala que no se incluyeron los costos de “Remuneración FINDETER a 31 de diciembre de 2019 y el valor de seguimiento de la Nación” es de precisar que la CGR tomó la información reportada por FINDETER según se muestra en la siguiente gráfica tomada del informe, el cual concuerda con las cifras presentadas en el hallazgo, y en donde se evidencia que el saldo es derivado del valor de los CDP por \$741.443 millones, deducidos los valores adjudicados por concepto de obras, interventoría, consultoría, seguimiento, remuneración fija y variable de FINDETER; en tanto que los otros saldos corresponden a un valor presupuestado. Así las cosas, la CGR sí consideró el seguimiento y remuneraciones de FINDETER.

		VALOR PRESUPUESTO OBRA/INTERVENTORIA/CONSULTORIA/OTROS	VALOR PRESUPUESTO SEGUIMIENTO	REMUNERACIÓN FINDETER FIJA	REMUNERACIÓN FINDETER VARIABLE	SALDO CDP					
2015	27.435.000.000	13.914.399.593	253.217.712	9.846.312.000	3.400.000.000	21.070.595	13.857.125.097	190.237.908	9.846.512.000	2.213.215.944	1.327.509.821
2016	147.565.211.715	114.545.222.162	2.422.722.816	29.692.624.000	4.500.000.000	1.504.642.737	117.041.508.057	2.290.342.493	19.692.634.003	503.156.730	8.137.580.431
2016	785.518.133					785.510.133					785.510.133
2016	31.887.338.592	29.546.233.624	602.984.960		1.758.901.220	4.79.219.680	29.546.233.624	597.897.640		1.258.901.220	484.306.409
2016	559.435.198		559.435.298					551.377.700			8.057.598
2016	221.722.600					221.722.600					221.722.600
2017	247.682.015.011	213.571.641.271	4.339.318.401	21.333.676.000	6.160.486.014	2.256.893.325	198.949.625.411	4.369.446.825	21.333.676.000	5.900.928.812	17.128.342.563
2017	739.435.296		739.435.296								739.435.296
2017	184.584.899					184.584.899					184.584.899
2018	246.544.328.652	188.104.585.938	4.158.397.406	28.631.641.731	10.500.000.000	15.109.695.585	142.983.268.177	3.734.052.828	15.702.415.493	343.295.093	83.781.289.061
2018	15.000.000.000	15.000.000.000									15.000.000.000
2017	21.000.000.000					21.000.000.000					21.000.000.000
2018	1.738.834.598					1.738.834.598					1.738.834.598
	741.443.409.070	579.682.082.680	13.073.501.695	75.504.269.731	25.899.387.238	83.942.174.161	502.377.760.506	11.733.965.484	64.575.027.496	10.210.492.799	150.337.273.012

4. CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS 036-2012, 159-2013 y 766-2013.

El MVCT no controvierte las cifras de la CGR sino que presenta para cada caso la cantidad de contratación derivada al 30-sept-2019, precisando que:

1. El saldo reflejado por la CGR en el 036-2012 representa el 1.74% del total, de los cuales \$9.000 millones están comprometidos en el programa de Saneamiento de Vertimientos SAVER y que están disponibles solamente \$747 millones. Al respecto, se establece que de la información suministrada no resulta factible confirmar que exista un compromiso real por parte del MVCT soportado en un contrato que dé cuenta de la ejecución de los recursos, ni se desvirtúa la existencia de recursos disponibles.
2. Para el contrato 159-2013 señaló que a la fecha el valor comprometido es de \$418.463 millones y que \$11.129 millones son recursos de los ahorros en la contratación realizada y saldos no ejecutados; sobre los cuales no se discriminó ni aportó evidencia del valor de los ahorros ni de los saldos no ejecutados, ni se desvirtuó la existencia del saldo disponible.
3. Para el contrato 766-2013 la CGR obtuvo la información del informe presentado por FINDETER a 31 de diciembre de 2018, y las cifras no son controvertidas por el MVCT, quien señaló que el saldo corresponde a siete (7) proyectos viabilizados por \$17.394 millones, y con destinación específica \$5.328 millones; sobre estos valores no se remite

documentación que permita evidenciar la gestión dentro del periodo objeto de auditoría, a través de contratación que dé cuenta de ejecución real.

Respecto a la responsabilidad que asigna el MVCT a las entidades territoriales en lo atinente a las reformulaciones, condiciones resolutorias, la inexistencia de proyectos o su presentación con falencias técnicas, como razones que contribuyen a la existencia de saldo depositado en fiducia en los contratos aludidos, es pertinente indicar que tales afirmaciones evidencian que la presupuestación y disponibilidad de recursos provistos a través del mismo, no responde a un adecuado proceso de identificación de las necesidades, como requisito previo para estimar el monto de los recursos requeridos para darles solución y que por el contrario, se destinan recursos para luego identificar las necesidades, lógica que resulta contraria al deber de planificación que debe regir la definición y ejecución de los presupuestos públicos.

La inobservancia de tal condición, implica, en consecuencia, y como acontece en los contratos mencionados, que se disponga el recurso, que tal monto supere las necesidades a solucionar, y que el excedente resulte ocioso en razón a la disposición en la fiducia sin cumplir la finalidad prevista.

A ello hay que agregar que lo observado por la CGR hace alusión a una ejecución de los recursos a través de proyectos que atraviesan por un proceso de presentación, viabilización, contratación y ejecución, entendiendo esta última como el conjunto de etapas –precontractual, contractual y poscontractual - que confluyen en la materialización de obras.

Así las cosas, los saldos en fiducia reflejan que los proyectos no han logrado niveles de avance que den cuenta de la construcción de infraestructura que dé solución efectiva a las necesidades de la comunidad; razón por la cual no es de recibo el argumento de contar con proyectos viabilizados pues la superación de esta etapa por sí sola, no implica la ejecución de los recursos.

Finalmente, la instrucción del MVCT en septiembre de 2019 para que FINDETER cumpla con las obligaciones derivadas de los contratos, mediante la figura de unidad de caja establecida, plasmada en el otro sí 18 del contrato de Fiducia Mercantil no desvirtúa el impacto que tendrá dentro del proceso la entrada en vigencia del artículo 149 de la Ley 1955 de 2019, y sobre los cuales el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante radicado 2-2019-023650 del 3 de julio de 2019 relaciona al MVCT los últimos movimientos en fiducia y solicita: *"a quien corresponda el reintegro inmediato de los recursos depositados los cuales para respaldar compromisos, no requieren que el dinero este quieto en una fiducia, sino el de tener el giro oportuno para poder cancelar los compromisos cuando los recursos se hagan exigibles, o se declare su no utilización definitiva"*.

Así las cosas, no se desvirtúa lo expuesto por la CGR, razón por la cual se valida el hallazgo.

Hallazgo No.2 Proyecto Sincelejo PAF ATF -126-2015 (D) (F)

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículos 209, 113, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia, artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, artículo 3 de la Ley 152 de 1994, artículo 6º de la Ley 489 de 1998, Ley 1474 de 2011 artículo 82 y 84, artículo 6 de la Resolución 0379 de 2012 expedida por el MVCT, relativo a la viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico. (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

Adicionalmente, en el Capítulo I de la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico anexa a la anterior resolución, que dispone “*El Mecanismo de Viabilización de Proyectos es el procedimiento mediante el cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, evalúa y aprueba los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los Programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico*”.

Así mismo, el numeral 2.2.2.2 *ibídem*, dispone:

“2.2.2.2 Requisitos Técnicos

Se debe garantizar que el proyecto cuente con los estudios y diseños necesarios, presentados de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

(...)

-Estudios y Diseños: El proyecto debe incluir todos los estudios y diseños, actualizados al año de presentación del proyecto, de cada uno de los componentes de acuerdo con la naturaleza del mismo...”

El numeral 3.5.1.1 *ibídem*, en relación con la evaluación del proyecto establece:

“El numeral 3.5.1.1 Evaluación del proyecto

La evaluación de un proyecto comprende la revisión integral de los aspectos técnicos, financieros, ambientales, sociales e institucionales, por parte del profesional que adelanta el proceso de viabilización de los proyectos. (...)”

FINDETER y el MVCT, el 8 de noviembre de 2013 celebraron el Contrato Interadministrativo No. 766¹⁷, cuyo objeto es: “...prestación del servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de las obras e interventoría, correspondientes a proyectos de agua y saneamiento básico (...) definidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, durante la vigencia del contrato...”

Los numerales 2 y 5 de la Cláusula Segunda *ibídem*, establecieron como obligaciones a cargo de FINDETER: “2) Adelantar los procedimientos precontractuales, contractuales y post contractuales necesarios para el desarrollo del presente contrato. En ejecución de ésta obligación, FINDETER elaborará los términos de referencia, para la contratación de la ejecución de los componentes de los proyectos presentados por el Ministerio (...) 5) Remitir al Ministerio para su revisión y aprobación a través del mecanismo de viabilización, los proyectos que durante la etapa de ejecución

¹⁷ El valor inicial fue de \$76.863.704.607. Respecto del plazo, en principio se pactó que iría hasta el 7 de agosto de 2014.

requieran ajustes técnicos que modifiquen su alcance o cambien las condiciones técnicas que afecten su funcionamiento y operatividad y cuando se modifiquen las fuentes de financiación y/o requiera recursos adicionales o se disminuyan los valores inicialmente contratados (...)

En el marco del citado Contrato y con el propósito de dar cumplimiento a sus obligaciones, FINDETER suscribió con FIDUCIARIA BOGOTÁ contrato de Fiducia Mercantil mediante el que se constituyó el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica – FINDETER.

Conforme a los procedimientos de contratación establecidos en el Manual Operativo, el 15 de abril de 2015, el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica – FINDETER dio apertura a la convocatoria PAF ATF -126-2015 para contratar la *“EJECUCIÓN CONDICIONAL EN FASES DEL PROYECTO CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO II DE LA LÍNEA DE ADUCCIÓN DEL CAMPO DE POZOS SAN JORGE PARA EL MUNICIPIO DE SINCELEJO, DESDE EL K0+000 HASTA EL K9+100”*.

En la referida convocatoria se evidenció la interferencia que tiene el trazado de la línea de aducción de Campo San Jorge (Tubería de 32” HD) con el proyecto de ampliación de la pista del aeropuerto Las Brujas del Municipio de Corozal. Por lo anterior, se determinó la necesidad de construir un Box Couvert como solución técnica adecuada para atender dicha interferencia¹⁸.

Por otra parte, en oficio con radicado No. 2015EE0053494 del 4 de junio de 2015 remitido por la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI a la Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER cuyo asunto es la construcción objeto del contrato No. PAF-ATF-126-2015, se evidencia que la construcción de la ampliación de la pista de aterrizaje del aeropuerto “Las Brujas” estaba contemplada en el contrato de concesión No. 8000011-OK de 2008 suscrito con AIRPLAN S.A., lo anterior en concordancia con lo señalado en dicho oficio en los siguientes términos: *“(...) contrato que previó desde su estructuración entre las obras de Adecuación y Modernización (...), la ampliación de la pista del Aeropuerto Las Brujas del municipio de Corozal, obra que tiene como fecha de entrega el próximo 31 de diciembre de 2015”*.

Mediante oficio No. 2015EE0068254 del 17 de julio de 2015, el MVCT emitió el concepto de reformulación No. 3 del proyecto, con el fin de ajustar el alcance, plan financiero y el plan de contratación del proyecto que incluye la construcción de un Box Couvert en concreto reforzado de 3000 PSI para protección de la tubería de 32” y la Interventoría para el Box Couvert, con el fin de que la ejecución del proyecto de línea de aducción de Campo San Jorge no interfiera con las obras que

¹⁸ Ver estudios previos y considerandos del Contrato PAF-ATF-O-150-2015, cuyo objeto fue: *“Construcción de un Box Couvert para proteger una tubería de acueducto requerida en el marco del proyecto: Construcción del tramo II de la línea de aducción del campo de pozos San Jorge para el municipio de Sincelejo, desde el k0+000 hasta el k9+100”*.

se están realizando por parte de la firma contratada por el Concesionario AIRPLAN¹⁹ para la ampliación de la pista del Aeropuerto Las Brujas y garantizar la estabilidad de las obras de infraestructura en el punto de intersección de los dos (2) proyectos²⁰.

En la reformulación No. 03 del proyecto -previa a la adjudicación de la convocatoria- con la inclusión del Box Couvert, el valor del componente de obra pasó de \$16.992.692.671 a \$17.615.784.932, que se traduce en un incremento de \$623.092.261. Por su parte, el componente de interventoría pasó de \$856.021.570 a \$905.868.951, es decir que se incrementó en \$49.847.381²¹.

El 25 de agosto de 2015, el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica – FINDETER, celebró el Contrato PATF-ATF-O-150-2015²² cuyo objeto fue: *“Construcción de un Box Couvert para proteger una tubería de acueducto requerida en el marco del proyecto: Construcción del tramo II de la línea de aducción del campo de pozos San Jorge para el municipio de Sincelejo, desde el k0+000 hasta el k9+100”*.

Hay que mencionar, además, que la persona que ejecutó el contrato No. PAF-ATF-O-150-2015 es el mismo contratista de la ampliación de la pista del aeropuerto “Las Brujas” tal como consta en el acta de entrega y recibo final de las obras suscrita el 16 de diciembre de 2015, así: *“(…) AIRPLAN S.A., concesionario del Contrato No 8000011-OK de 2008 ejecuta las obras de adecuación, modernización y ampliación de la pista del Aeropuerto Las Brujas de la ciudad de Corozal a través del contratista Mario Alberto Huertas Cotes MCH a quien se le encargó la construcción de esta estructura (…)”*.

De acuerdo con el acta de liquidación del Contrato PATF-ATF-O-150-2015, de fecha 2 de marzo de 2016, el valor ejecutado y pagado fue de \$ 219.879.232²³.

Así mismo, el 21 de agosto de 2015, el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica – FINDETER suscribió el Contrato PATF-ATF-I-073-2015²⁴, cuyo objeto fue: *“Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera, Contable, Ambiental, Social y Jurídica para la construcción de un Box Couvert para proteger una tubería de acueducto requerida en el marco del proyecto: Construcción del tramo II de la línea de aducción del campo de pozos San Jorge para el municipio de Sincelejo, desde el k0+000 hasta el k9+100”*.

¹⁹ Es el concesionario que tiene a cargo la administración, operación, explotación comercial, adecuación, modernización y mantenimiento del aeropuerto Las Brujas, de conformidad con el Contrato de Concesión No. 8000011-OK del 13 de marzo de 2008.

²⁰ Ver Concepto de Vicepresidencia Técnica Concepto Supervisión Solicitud de Reformulación N°4.

²¹ Ver Oficio 2018EE0054717 del 12/07/2018 suscrito por el MVCT y dirigido a FINDETER, así como la ficha de evaluación de proyectos anexa.

²² Plazo 4 meses. Inicio:15 de octubre de 2015. Terminación:15 de diciembre de 2015. Acta de entrega y recibo final de obras: 16 de diciembre de 2015.

²³ Teniendo en cuenta que el valor inicial del contrato fue de \$623.092.261, quedó un saldo a favor del patrimonio autónomo de \$403.213.029

²⁴ Plazo 4 meses. Inicio:15 de octubre de 2015. Terminación:15 de febrero de 2016. Acta de recibo final: 15 de marzo de 2016.

Según el acta de liquidación del Contrato PATF-ATF-I-073-2015, de fecha 18 de mayo de 2018, el valor del contrato fue de \$49.847.381, el cual se ejecutó y pagó en su totalidad.

Sorteada la dificultad técnica reseñada, la convocatoria PAF ATF -126-2015 se adjudicó, de modo que el 21 de octubre de 2015, el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica – FINDETER celebró el Contrato PAF ATF -126-2015 cuyo objeto es: *“ejecución en tres (3) fases sometidas a condición, con actividades, presupuestos y productos definidos del proyecto de “EJECUCIÓN CONDICIONAL EN FASES DEL PROYECTO CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO II DE LA LÍNEA DE ADUCCIÓN DEL CAMPO DE POZOS SAN JORGE PARA EL MUNICIPIO DE SINCELEJO, DESDE EL K0+000 HASTA EL K9+100”*”.

El valor inicial, incluidas las tres etapas del proyecto, fue de \$16.542.196.024.

FASE I: Inició el 9 de diciembre de 2015 y terminó el 09 de enero de 2016 (1 mes de ejecución)

FASE II: Inició el 28 de junio y terminó el 28 de septiembre de 2016 (3 meses de ejecución).

FASE III: Inició el 16 de diciembre de 2016 con un plazo inicial de 20 meses²⁵.

En desarrollo de la Fase III, el 02 de mayo de 2018, mediante oficio No. 005-12-01-00/2018 AIRPLAN remite al Municipio de Sincelejo los planos récord del Box-Coulvert construido bajo la pista del aeropuerto de Corozal para el paso de la tubería HD. En este mismo oficio AIRPLAN manifestó:

“Sea esta la ocasión y como se les expuso en la reunión sostenida con ustedes el día 3 de abril de 2018 en el aeropuerto de Corozal, es importante que revisen el proceso constructivo que pretenden implementar para lograr atravesar por dicho Box Coulvert una tubería de acueducto de 32 pulgadas como parte del proyecto que ustedes vienen adelantando; esto dado a que, al parecer la boca de entrada y salida de este elemento se encuentra en la zona que se llama “franja de seguridad” de la pista... La franja de seguridad en este aeropuerto tiene una medida de 75 metros de ancho a cada lado de la pista y los cuales se miden desde el eje de ella y por norma del Reglamento Aeronáutico Colombiano RAC 14, esta zona no puede tener obstáculos, objetos fijos, ni excavaciones o brechas abiertas, para poder así brindarle la seguridad a las aeronaves en caso que una de ellas se salga de la pista...De acuerdo a lo anterior y a lo que ustedes explicaron en la citada reunión, es inviable que tengan excavaciones abiertas en estas áreas, por lo tanto, se les exige que lo que se excave en una jornada de trabajo debe ser de nuevo tapado (con material proveniente de la misma excavación o de préstamo) al finalizarla. Sobra decir, que este material debe ser debidamente compactado”.

²⁵ Plazo que fue prorrogado en 2 meses mediante Otrosí No. 1 del 07 de agosto de 2018.

Así las cosas y dadas las exigencias técnicas y jurídicas planteadas por AIRPLAN, con el propósito de darle viabilidad a la construcción de la línea de aducción del acueducto, ante la AERONÁUTICA CIVIL se eleva solicitud de concepto respecto de posibles alternativas de instalación de la tubería en la pista del aeropuerto, propuestas por el contratista de obra. Mediante comunicación No. 4600.375.1-2019011437 del 12 de abril de 2019 dirigida a la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI-, la AERONÁUTICA CIVIL descarta la alternativa relacionada con la utilización del Box Couvert, toda vez que

*“...no es posible realizar las actividades y dejar operativa la pista, ya que el montaje y proceso constructivo requiere de mínimo 25 días continuos sin tapar las zanjas y cajas en los bordes, esto sin considerar que los costos son superiores a \$1.300 millones de pesos. **Conclusión, se descarta esta alternativa por costos y complejidad de la obra”.***

De igual manera, se concluye que, de las alternativas presentadas por el contratista, se considera como la más viable instalar la tubería por debajo del lecho del canal de aguas lluvias localizado en la pata del terraplén construido en la ampliación del aeropuerto.

En reunión sostenida el 05 de junio de 2019 y con la participación de representantes de AIRPLAN, ANI, AERONÁUTICA CIVIL, municipio de Sincelejo, FINDETER, contratista de obra e interventoría, se definió que la tubería será instalada por el eje del canal de aguas lluvias que bordea al aeropuerto.

En ese orden, se hace necesaria la reformulación del proyecto²⁶, para lo cual, a la fecha, se están gestionando las respectivas aprobaciones y permisos ante la ANI y las autoridades aeroportuarias competentes²⁷.

Las circunstancias descritas han ocasionado que, desde el 08 de octubre 2018, el proyecto se encuentre suspendido²⁸.

En relación con la línea de aducción instalada en ejecución del Contrato de Obra PAF-ATF-015-2012, en ACTA DE VISITA DE INSPECCIÓN OCULAR DE OBRA efectuada por la CGR el 07 de octubre de 2019, el residente de interventoría manifestó que “(...) se encuentra en operación desde el K3+100 hasta el K8+924, lo cual equivale al 65% de la línea de aducción contratada. El jefe de proyecto de la empresa operadora del acueducto, agrega que está operando a través de un by-pass que la conecta a la red existente de 24 HD.”

²⁶ Aspecto que fue ratificado por el supervisor de FINDETER, en el ACTA DE VISITA DE INSPECCIÓN OCULAR DE OBRA efectuada por la CGR el 7 de octubre de 2019.

²⁷ Ver Anexo Técnico de la respuesta a la Solicitud de Información Actuación Especial de Fiscalización AG8-1-25 del 25 de octubre de 2019.

²⁸ El 04 de septiembre de 2019 se suscribió la Prórroga No. 05 a la suspensión 1, por el término de 3 meses contados a partir del 8 de septiembre de 2019.

De lo expuesto se coligen debilidades en la planeación²⁹, viabilización y coordinación del proyecto, incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia que deben guiar la administración y manejo de los recursos públicos, así como en las labores de supervisión e interventoría por cuanto:

Se destinaron sumas de dinero para la construcción de un Box Couvert y su respectiva interventoría, que no va a prestar utilidad alguna en el desarrollo del proyecto contratado, ya que por norma del Reglamento Aeronáutico Colombiano RAC 14, la Aeronáutica Civil descartó ésta alternativa para el paso de la tubería por inmediaciones de la pista del aeropuerto Las Brujas, situación que no fue identificada oportunamente por las entidades involucradas al momento de formular, reformular y viabilizar el proyecto, así como al planear y ejecutar el Contrato PATF-ATF-O-150-2015 (Box Couvert), sino con posterioridad a su terminación y en desarrollo del proyecto de "EJECUCIÓN CONDICIONAL EN FASES DEL PROYECTO CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO II DE LA LÍNEA DE ADUCCIÓN DEL CAMPO DE POZOS SAN JORGE PARA EL MUNICIPIO DE SINCELEJO, DESDE EL K0+000 HASTA EL K9+100".

Lo anterior se exagera si se tiene en cuenta que las obras de ampliación del aeropuerto habían sido contempladas desde 2008, en el marco del Contrato de Concesión No.8000011-OK que corresponde a la concesión para la administración, operación, explotación comercial, adecuación, modernización y mantenimiento del aeropuerto Las Brujas. Lo descrito ha generado que el proyecto se encuentre suspendido, dando lugar a su reformulación y el consecuente incremento de los costos.

Lo anterior genera una lesión del patrimonio público por valor de \$ 269.726.613, representada en los recursos ejecutados y pagados con ocasión de los contratos de obra e interventoría suscritos para la construcción del Box Couvert, producida por una gestión fiscal ineficaz e ineficiente, como se relaciona en la siguiente tabla:

Tabla No.10 Cuantificación del Oaño

Contrato	Valor ejecutado y pagado
Contrato de Obra PATF-ATF-O-150-2015	\$ 219.879.232
Contrato de Interventoría PATF-ATF-I-073-2015	\$49.847.381
Total	\$ 269.726.613

²⁹ "El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden" (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCION B Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012) Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489). Resaltado fuera de texto.

El hallazgo se configura con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con la Ley 610 de 2000 y la Ley 734 de 2002³⁰.

ANÁLISIS RESPUESTA MVCT

El MVCT argumenta que en su calidad de viabilizador, no tiene responsabilidad alguna respecto de la calidad de los estudios y diseños presentados por los entes territoriales, toda vez que éstos son quienes se encargan de su estructuración. En consecuencia, el MVCT, amparado en el principio de buena fe, emite el concepto de viabilidad con fundamento en la documentación allegada por cada municipio, la que se presume veraz.

Al respecto, la CGR destaca el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia que dispone *"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. (...)"*

Así mismo, el artículo 6 de la Resolución 0379 de 2012³¹ expedida por el MVCT, relativo a la viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, que establece *"ARTÍCULO 6o. REQUISITOS DE VIABILIZACIÓN. Los proyectos de agua potable y saneamiento básico que presenten las entidades territoriales solicitando apoyo financiero de la Nación, así como aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y los Programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, podrán declararse viables, previo el cumplimiento de los requisitos y documentos de presentación, cuando:*

- 6.1. Se dé cumplimiento a la normativa y a la política sectorial.*
- 6.2. Cuenten con los estudios y diseños necesarios. (...)"*

De acuerdo con el Capítulo I de la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico anexa a la anterior resolución, *"El Mecanismo de Viabilización de Proyectos es el procedimiento mediante el cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, evalúa y aprueba los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los Programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico".* Subrayado fuera de texto.

Así mismo, el numeral 2.2.2.2 ibidem, que dispone *"Requisitos Técnicos. Se debe garantizar que el proyecto cuente con los estudios y diseños necesarios, presentados de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:*

(...) -Estudios y Diseños: El proyecto debe incluir todos los estudios y diseños, actualizados al año de presentación del proyecto, de cada uno de los componentes de acuerdo con la naturaleza del mismo..."

³⁰ Vigente para la época de los hechos.

³¹ *"Por la cual se derogan las Resoluciones 813 de 2008, 0533 de 2011 y 0956 de 2011 y se establecen los requisitos de presentación, viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, se reglamenta el Comité Técnico de Proyectos y se dictan otras disposiciones".*

El numeral 3.5.1.1 *ibídem*, en relación con la evaluación del proyecto establece *La evaluación de un proyecto comprende la revisión integral de los aspectos técnicos, financieros, ambientales, sociales e institucionales, por parte del profesional que adelante el proceso de viabilización de los proyectos. (...)*"

De conformidad con las normas transcritas, si bien los entes territoriales son los responsables de la estructuración y presentación de los estudios y diseños, es en la fase de viabilización ante el MVCT en donde debe evaluarse, de manera integral, si con la información documental allegada, el proyecto puede llevarse a cabo. Ello implica desplegar las acciones necesarias, idóneas y suficientes, tendientes a asegurar la ejecución exitosa, la que debe valorarse en términos no sólo del óptimo aprovechamiento de los recursos (eficiencia), sino también de la satisfacción oportuna de las necesidades de la población en materia de acueducto y saneamiento básico (eficacia).

También es procedente destacar, que tal como lo establece la Guía, el MVCT en el proceso de viabilización, considera no solo la mera "aprobación" de lo presentado por los entes territoriales o gestores de los proyectos, sino también la evaluación, que tal como se expuso de manera precedente no se limita a una revisión de forma de la documentación allegada, sino a una revisión "integral" de tal manera que esta sea la instancia para corregir o subsanar las posibles deficiencias que acontezcan al momento de presentación de los proyectos.

Arguye el MVCT que no existieron deficiencias en la planeación, por cuanto la constitución de la servidumbre de paso por el predio "Finca Xandú" así como la aceptación por parte de la ANI de la construcción del Box Couvert, existían de manera previa a la reformulación No. 3 del proyecto.

Al respecto, la CGR precisa que las debilidades planteadas en materia de planeación, tienen que ver con la destinación de sumas de dinero para la construcción de un Box Couvert y su respectiva interventoría, que no va a prestar utilidad alguna en el desarrollo del proyecto contratado, ya que aun cuando se contaba con la servidumbre y la aceptación de la ANI, por norma del Reglamento Aeronáutico Colombiano RAC 14, la Aeronáutica Civil descartó ésta alternativa para el paso de la tubería por inmediaciones de la pista del aeropuerto Las Brujas, situación que no fue identificada oportunamente por las entidades involucradas al momento de formular, reformular y viabilizar el proyecto, así como al planear y ejecutar el Contrato PATF-ATF-O-150-2015 (Box Couvert), sino con posterioridad a su terminación y en desarrollo del proyecto de "EJECUCIÓN CONDICIONAL EN FASES DEL PROYECTO CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO II DE LA LÍNEA DE ADUCCIÓN DEL CAMPO DE POZOS SAN JORGE PARA EL MUNICIPIO DE SINCELEJO, DESDE EL K0+000 HASTA EL K9+100".

Los argumentos restantes, van encaminados a eximir de responsabilidad al MVCT, FINDETER y al Municipio de Sincelejo, en relación con la situación detectada por la CGR, esto es, la no utilización del Box Couvert construido. Ello por cuanto, según afirma dicha cartera, fueron las autoridades aeroportuarias quienes, de manera imprevisible y unilateral, negaron la posibilidad de intervención al interior del Aeropuerto "Las Brujas", reversando su decisión inicial, con lo cual se estaría cuestionando las obras que ejecutó el contratista que adelantó la ampliación del Aeropuerto bajo el acompañamiento del concesionario AIRPLAN. Por tanto, no existiría vínculo entre las actuaciones de las tres entidades mencionadas y lo acaecido con el Box Couvert.

Al respecto, la CGR precisa que en lo manifestado por el MVCT subyace el debate en torno a uno de los elementos sustanciales de la responsabilidad fiscal, a saber: el nexo causal entre la conducta atribuible a los gestores fiscales y el daño patrimonial al Estado³².

³² Artículo 5º, Ley 610 de 2000: "Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culpable atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores".

Teniendo en cuenta la pluralidad de entidades que, prima facie, intervinieron dentro del proyecto en cuestión, es de anotar que el grado de injerencia y responsabilidad de sus funcionarios en la realización del daño, corresponde evaluarse en el marco del proceso de responsabilidad fiscal, no obstante, resultan evidentes las atribuciones y competencias que en ellos recaen en lo atinente a la preparación, presentación, viabilización, aprobación y estructuración del proyecto.

ANÁLISIS RESPUESTA FINDETER

Los planteamientos presentados por FINDETER no controvierten el hallazgo, por cuanto FINDETER da cuenta de las actuaciones surtidas en el marco del proyecto a la fecha de presentación de la respuesta analizada (26 de noviembre de 2019) y destaca que su intervención se ha venido efectuando “en virtud del rol de asistencia técnica” y en procura de solucionar el inconveniente presentado por la intersección del trazado de la tubería con la ampliación de la pista del aeropuerto Las Brujas en el municipio de Corozal, obra que se está ejecutando en virtud del contrato No. PAF-ATF-126-2015; sin embargo, esta situación debía ser prevista en la realización de los estudios y diseños por parte del ente territorial, posteriormente en la viabilización por parte del MVCT y por último en la realización de los términos de referencia, etapa ejecutada por FINDETER.

Lo anterior se fundamenta en que la ampliación de la pista del mencionado aeropuerto estaba proyectada desde la suscripción del contrato de concesión No. 8000011-OK suscrito el día 13 de marzo de 2008; por su parte, los diseños para la construcción del tramo II de la línea de aducción del campo de pozos San Jorge (...) objeto del contrato No. PAF-ATF-126-2016 suscrito el 21 de octubre de 2015, fueron realizados en febrero de 2013 tal como consta en los planos allegados por FINDETER. Como se evidencia en las fechas anteriores, el contrato de concesión fue suscrito cinco (5) años antes de la realización de los diseños y siete (7) años antes de la suscripción del contrato de obra en comento, sin tenerse en cuenta la situación que se presentaría con la ampliación de la pista del aeropuerto Las Brujas incluida en el contrato de concesión.

Por otra parte, lo antes señalado infiere la falta de comunicación interinstitucional, teniendo en cuenta que el municipio, el diseñador (ADESA), el MVCT y FINDETER como actores directos del proyecto, no tenían conocimiento del alcance del mencionado contrato de concesión³³, lo cual ratifican en la respuesta de la entidad, así: “(...) Mediante comunicación No. 20151370000891 de Aguas de la Sabana - ADESA y del Municipio de Sincelejo, solicitan la formulación del proyecto (...). (...) se debe tener claro que esta ampliación fue posterior a la formulación del proyecto de acueducto en mención. (...)”. (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, las gestiones realizadas por FINDETER relacionadas en la respuesta, conllevaron a la ejecución de un Box Couvert para realizar el cruce de la tubería por debajo de la pista del aeropuerto y su posterior utilización, lo anterior infiere el desconocimiento por parte de los actores intervinientes en el proyecto de la normativa vigente de la Aeronáutica Civil la cual señala que la franja de seguridad de las pistas del aeropuerto para la operación de los aviones es de 75 mt y en la misma no deben existir obstáculos, los cuales se presentarán en la instalación de la tubería en el Box Couvert existente. En los apartes de la respuesta de la entidad se plasma lo antes indicado, así:

- “(...) El 2 de mayo de 2018, se remitió comunicado al Municipio de Sincelejo por parte del concesionario AIRPLAN, (...) se informó lo siguiente:

³³ Contrato de Concesión No. 8000011-OK de 2008 del 13 de marzo de 2008, cuyo concesionario es la Sociedad Operadora de Aeropuertos de Centro Norte S.A. –OACN S.A – AIRPLAN S.A.

“(…) la boca de entrada y salida de este elemento se encuentra en la zona que se llama ‘franja de seguridad’ de la pista... La franja de seguridad en este aeropuerto tiene una medida de 75 metros de ancho a cada lado de la pista y los cuales se miden desde el eje de ella y por norma del Reglamento Aeronáutico Colombiano RAC 14, esta zona no puede tener obstáculos, objetos fijos, ni excavaciones o brechas abiertas, para poder así brindarle la seguridad a las aeronaves en caso que una de ellas se salga de la pista (...)”. (Subrayado fuera de texto).

- “El 17 de diciembre de 2018, se realizó reunión en el Ministerio de Transporte, con representantes de ANI, AEROCIVIL, AIRPLAN, municipio de Sincelejo, MVCT y FINDETER; con el fin de gestionar la autorización del permiso de cruce, (...) por parte de la AEROCIVIL se informó que no es posible emitir la viabilidad teniendo en cuenta el riesgo en la operación, ya que no se podría garantizar la franja de seguridad de la pista en las condiciones que lo exige el RAC y las normas internacionales para esta clase de aeródromos”. (Subrayado fuera de texto).

En los hechos reseñados a lo largo de la respuesta, se confirma lo evidenciado por la CGR respecto a que para el paso de la tubería por inmediaciones del Aeropuerto “Las Brujas” fue descartado como alternativa por parte de la autoridad aeroportuaria³⁴ y por ende se descartó la utilización del Box Couvert construido, en su lugar se consideró como la alternativa más viable, instalar la tubería por debajo del lecho del canal de aguas lluvias localizado en la pata del terraplén construido en la ampliación del aeropuerto.

Al optar por dicha solución técnica, se hace necesaria la reformulación del proyecto, para lo cual se están gestionando los recursos requeridos, así como las respectivas aprobaciones y permisos ante la ANI y las autoridades aeroportuarias competentes.

Adicionalmente a lo anterior, después de casi tres años de haber iniciado la fase III para la ejecución de las obras objeto del contrato No. PAF-ATF-126-2015 cuya duración estaba pactada contractualmente en 20 meses, esta no ha sido terminada y está suspendida desde el 8 de octubre de 2018.

En ese orden de ideas, no se controvierten las deficiencias evidenciadas por la CGR “Se destinaron sumas de dinero para la construcción de un Box Couvert y su respectiva interventoría, que no va a prestar utilidad alguna en el desarrollo del proyecto contratado, ya que por norma del Reglamento Aeronáutico Colombiano RAC 14, la Aeronáutica Civil descartó ésta alternativa para el paso de la tubería por inmediaciones de la pista del aeropuerto Las Brujas...”.

En consecuencia, el hallazgo se mantiene.

Hallazgo No.3 Proyecto San Juan de Girón: “Modernización de la planta de tratamiento de aguas residuales Río Frío II etapa fase 2 – Reactor UASB No. 5” – (D-F)

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículos 209, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia, artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, artículo 3 de la Ley 152 de 1994, artículo 6

³⁴ El cruce de la tubería utilizando el Box Couvert fue descartado por la Aeronáutica Civil a través de la comunicación No. 4600.375.1-2019011437 del 12 de abril de 2019 dirigida a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, en donde señala que: “(...) no es posible realizar las actividades y dejar operativa la pista, ya que el montaje y proceso constructivo requiere de mínimo 25 días continuos sin tapar las zanjas y cajas en los bordes, esto sin considerar que los costos son superiores a \$1.300 millones de pesos. Conclusión, se descarta esta alternativa por costos y complejidad de la obra”.

de la Resolución 0379 de 2012 expedida por el MVCT, relativo a la viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico. (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

Adicionalmente, en el Capítulo I de la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico anexa a la anterior resolución que dispone *“El Mecanismo de Viabilización de Proyectos es el procedimiento mediante el cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, evalúa y aprueba los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los Programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico”*.

Así mismo, el numeral 2.2.2.2 *ibídem*, dispone:

“2.2.2.2 Requisitos Técnicos

Se debe garantizar que el proyecto cuente con los estudios y diseños necesarios, presentados de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

(...)

-Estudios y Diseños: El proyecto debe incluir todos los estudios y diseños, actualizados al año de presentación del proyecto, de cada uno de los componentes de acuerdo con la naturaleza del mismo...”

El numeral 3.5.1.1 *ibídem*, en relación con la evaluación del proyecto establece:

“El numeral 3.5.1.1 Evaluación del proyecto

La evaluación de un proyecto comprende la revisión integral de los aspectos técnicos, financieros, ambientales, sociales e institucionales, por parte del profesional que adelante el proceso de viabilización de los proyectos. (...)”

FINDETER y el Ministerio de Vivienda, Ciudad Y Territorio –MVCT celebraron el Contrato Interadministrativo No. 036 de 2012, cuyo objeto es: *“Prestación del servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de las obras e interventorías, correspondientes a proyectos de agua y saneamiento básico (...)*”.

Los numerales 2, 4 y 5 de la Cláusula Segunda *ibídem*, modificada mediante el Otrosí No. 04 del 5 de septiembre de 2013, establecieron como obligaciones a cargo de FINDETER: *“2) (...) adelantar los procedimientos precontractuales, contractuales y post contractuales necesarios para el desarrollo del presente convenio. Así mismo, FINDETER elaborará los términos de referencia, para la contratación de la ejecución de los proyectos (...). Así mismo, realizará la supervisión a la ejecución de los*

contratos celebrados hasta su terminación y liquidación (...) 4) Contar con un manual de supervisión e interventoría...para adelantar las actividades objeto del presente contrato (...) 5) Remitir al Ministerio para su revisión y aprobación a través del mecanismo de viabilización de la entidad, los proyectos que durante la etapa de ejecución requieran ajustes técnicos que modifiquen su alcance o cambien las condiciones técnicas que afecten su funcionamiento y operatividad y cuando se modifiquen las fuentes de financiación y/o requiera recursos adicionales o se disminuyan los valores inicialmente contratados (...)

En caso de cambios en el plan financiero del Proyecto por motivos de disponibilidad presupuestal, por cambios de fuente de recursos y/o porque se requieren recursos adicionales para ejecutar el alcance del proyecto y asegurar su funcionalidad, la solicitud de reformulación deberá incluir la sustentación del cambio de recursos y/o los recursos adicionales con el respaldo Presupuestal de la entidad que asume dichos valores (...)

Por su parte el numeral 2 de la Cláusula Séptima ibídem, contempla como obligación del MVCT: "2) Definir los proyectos que serán ejecutados en desarrollo del presente contrato".

De conformidad con el Capítulo 1 de la Versión 1 del Manual de Supervisión de fecha 1 de abril de 2013, adoptado por FINDETER³⁵, la supervisión tiene los siguientes objeto y alcance:

"1.1. OBJETO DE LA SUPERVISION

La Supervisión es una función que cumple una persona natural o jurídica, para dar seguimiento técnico, administrativos (sic) y presupuestal, a labor (sic) de la interventoría teniendo como referencia, las cláusulas de los contratos, los términos de referencia y demás documentos que originaron la relación contractual entre el Contratante y el Contratista de obra y el contratante y la interventoría.

1.2. ALCANCE

El alcance de este manual involucra las actividades de supervisión de la labor de interventoría, en los aspectos administrativos, técnicos, y financieros, en las diferentes fases de ejecución del proyecto (previas, durante, finales), con sujeción al Manual de Interventoría y los compromisos contractuales".

El numeral 1.3.3.2. ibídem, contempla las siguientes funciones técnicas a cargo del supervisor:

"1.3.3.2. DURANTE LA EJECUCION DE LOS CONTRATOS

a) *Supervisar que el Interventor exija al Contratista el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas vigentes, así como lo establecido en los documentos de la convocatoria (términos de referencia) y demás documentos requeridos para el desarrollo del contrato.
(...)*

³⁵ Vigente para la época de suscripción del Otrosí No. 04.

- c) *Hacer seguimiento al contrato de interventoría y en forma conjunta efectuar mínimo una visita mensual a las obras, que coincida con el comité de obra, con el objeto de conocer el estado de ejecución física. En caso de incumplimiento por parte del contratista, requerirá a la interventoría para que ésta tome las medidas del caso. Suscribir la respectiva acta de seguimiento.*
- d) *Hacer seguimiento al proceso de la visita previa y chequeo del entorno inicial de la obra, y participar en el recibo final de obra y de interventoría.*
- e) *Hacer seguimiento continuo de acuerdo con la información del Interventor del cumplimiento del cronograma y flujo de inversión del contrato.*
- f) *Revisar los informes entregados por la Interventoría y darle el recibo a satisfacción de los mismos..."*

En el marco del Contrato Interadministrativo referido y con el propósito de dar cumplimiento a sus obligaciones, el 1 de noviembre de 2012, FINDETER suscribió con la Fiduciaria Bogotá, el contrato de fiducia mercantil de administración y pagos No. 31-30462 cuyo objeto es: *"(i) La transferencia a la FIDUCIARIA a título de fiducia mercantil por parte del FIDEICOMITENTE, de LOS RECURSOS, provenientes de los convenios que suscriba con las entidades del sector central; (iii) La conformación de un Patrimonio Autónomo con los recursos transferidos. (iii) La administración de los recursos económicos recibidos, (iv) La inversión de los recursos administrados en los términos establecidos (...). (v) Adelantar las actividades que se describen en este contrato para el proceso de contratación de los ejecutores de los proyectos seleccionados por el COMITÉ FIDUCIARIO. (vi) La realización de los pagos derivados de los contratos de que se suscriban en desarrollo del presente contrato, con la previa autorización expresa y escrita del INTERVENTOR y aprobación del COMITÉ FIDUCIARIO".*

En cumplimiento de las cláusulas del contrato fiduciario, el 4/03/2013 la Fiduciaria Bogotá S.A. administradora y vocera del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica - FINDETER suscribió con el Consorcio Alianza YDN - Girón el contrato de obra No. PAF-ATF-015-2012 cuyo objeto es la *"Modernización de la planta de tratamiento de aguas residuales Río Frío II etapa fase 2 – Reactor UASB No. 5, municipio San Juan de Girón"*, por un valor de \$13.523.411.339 y una duración de 15 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual fue suscrita el 17/04/2013.

Así mismo, el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica FINDETER Administrado por Fiduciaria Bogotá S.A., suscribió el Contrato de Interventoría PAF-ATF-I-001-2012 el 4 de febrero de 2013 con HMV INGENIEROS Ltda., el cual incluía varias obras, entre ellas la que se ejecutaría en el municipio de Girón.

Los siguientes son los datos generales del contrato de obra No. PAF-ATF-015-2012:

Tabla No.11 PAF-ATF-015-2012

PLAZO DE EJECUCIÓN	Quince (15) meses
FECHA DEL ACTA DE INICIO	17 de abril de 2013
OTROSÍ No. 1 (Prórroga No. 1) 16 de julio de 2014 ³⁶	Cuatro (4) meses
SUSPENSIÓN No. 1 del 10 de noviembre de 2014	Un (1) mes
PRÓRROGA No. 1 A LA SUSPENSIÓN No. 1 del 10 de diciembre de 2014	Un (1) mes
PRÓRROGA No. 2 A LA SUSPENSIÓN No. 1 del 10 de enero de 2015	Veintitrés (23) días.
PRÓRROGA No. 3 A LA SUSPENSIÓN No. 1 del 2 de febrero de 2015	Cincuenta (50) días
PRÓRROGA No. 4 A LA SUSPENSIÓN No. 1 del 24 de marzo de 2015	Un (1) mes.
PRÓRROGA No. 5 A LA SUSPENSIÓN No. 1 del 24 de abril de 2015	Un (1) mes.
OTROSÍ No. 3 (Prórroga No. 2 y Adición No. 1) del 21 de mayo de 2015	Seis (6) meses. \$ 2.015.229.697
ACTA DE REINICIO No. 1	25 de Mayo de 2015
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$ 15.538.641.036
PLAZO ACUMULADO	Veinticinco (25) meses
FECHA DE TERMINACIÓN	1 de Diciembre de 2015

Es de precisar que cuando se realizó la revisión inicial de los planos de diseño, se identificó que no se habían contemplado cantidades de obra que afectaban considerablemente el valor del proyecto, surgiendo entonces la necesidad de realizar obras adicionales, y lo más relevante, no se había tenido en cuenta el diseño de un sistema de filtros, los cuales eran necesarios, pues con ellos se mitigaba el problema del nivel freático identificado, aunque así mismo la excavación que se efectuaría sería mucho mayor a la inicialmente prevista.

En consecuencia, fue necesario reformular el proyecto, por lo que se consideró pertinente suspender el contrato inicialmente por el lapso de un (1) mes, a partir del 11 de noviembre de 2014³⁷. Dicho proceso de reformulación tomó cinco (5)

³⁶ "Durante la ejecución del proyecto se firmó la prórroga No. 1 al contrato de obra, debido a inconvenientes que se presentaron durante la ejecución del proyecto, los cuales obedecieron a la suspensión de la actividad de excavación, en razón a la indefinición del sitio para disposición final del material de excavación y la demora en el traslado de la red de aguas lluvias que interfería con la construcción de los tanques 3 y 4, esto último por la temporada invernal por la que en ese momento estaba atravesando el municipio y adicionalmente, a los inconvenientes que se presentaron con el traslado del acero de refuerzo desde el área de acopio hasta el fondo de la excavación, factores que ocasionaron una disminución en el rendimiento general de la construcción de los tanques y fueron las causas principales para que se prorrogara el plazo del contrato por el término de cuatro (4) meses". (Ver INFORME FINAL DE SUPERVISIÓN)

³⁷ "Durante la ejecución del contrato de obra, se encontraron condiciones diferentes y necesidades adicionales a las contempladas en el contrato, tales como diseños no ajustados, cantidades de obra diferentes a las necesarias de acuerdo a la localización y replanteo. Una vez revisada la documentación presentada por la Alcaldía y el concepto favorable de la

meses y trece (13) días, por lo que fue necesario prorrogar la suspensión No. 1 cinco veces³⁸. Fruto de dicho proceso³⁹ se adicionaron recursos al contrato de obra por valor de \$ 2.015.229.697 y se prorrogó el plazo contractual por un término de seis (6) meses⁴⁰ más, para un total acumulado de veinticinco (25) meses y un valor total de \$15.538.641.036⁴¹.

Mediante comunicación No. 2015EE0041678 del 05 de mayo de 2015, el MVCT informó a FINDETER sobre la aprobación de la reformulación, precisando:

“Las modificaciones presentadas no afectan las condiciones técnicas iniciales, las cuales conforme lo indicado en su viabilización, cumplen con la normatividad del sector. Los cambios solicitados en el presupuesto corresponden a mayores recursos para los componentes de obra civil e interventoría, originados por mayores cantidades de obra e ítems no previstos...”

Durante la ejecución de la obra física, el Contratista presentó 26 Actas de Recibo Parcial y Balance Presupuestal en las cuales se tuvo en cuenta la adición de recursos fruto del proceso de reformulación, actas que luego de ser revisadas y aprobadas por la Interventoría, se enviaron debidamente firmadas a FINDETER para su aprobación en Comité Técnico y Fiduciario (FINDETER y FIDUBOGOTA)⁴².

El 18 de febrero de 2016⁴³ se recibieron a satisfacción las obras. En suma y de acuerdo con la documentación contractual, el valor total ejecutado y pagado fue de \$15.538.641.036. Finalmente, el contrato se liquidó el 1 de septiembre de 2016.

interventoría, esta supervisión se permite dar concepto favorable a las modificaciones solicitadas, ya que se consideran necesarias y funcionales para la correcta ejecución del contrato”(Ver presentación Suspensión 01)

³⁸ *“En razón a que las causas que motivaron la mencionada suspensión persistían, se tramitó la prórroga No. 1 a la suspensión No. 1 por un término de un (1) mes más a partir del 10 de diciembre de 2014. Posteriormente se tramitó la prórroga No. 2 a la suspensión No. 1 por un término de veintitrés (23) días y una última prórroga No. 3 a la suspensión No. 1 por un término de cincuenta (50) días y otra por un término de un (1) mes. Considerando que a la fecha no se contaba con la culminación del proceso de reformulación del proyecto, la interventoría considero pertinente prorrogar la suspensión del contrato, por un término de un (1) mes. Dado que las razones por las cuales se prorrogó la suspensión persistían se amplió la suspensión por un (1) mes más”. (Ver INFORME FINAL DE SUPERVISIÓN)*

³⁹ Mediante comunicación No. 2015EE0041678 del 05 de mayo de 2015, el MVCT informó a FINDETER que una vez revisados los soportes aportados y cumplidos los requisitos necesarios para la viabilización, los cambios propuestos al proyecto fueron aprobados. (Ver Otrosí No. 3)

⁴⁰ El contratista mediante Oficio No. YDNGG 0515 119 del 7 de Mayo de 2015 dirigido a la Interventoría HMV Ingenieros Ltda., justifica la prórroga en los siguientes términos:

“...Una vez aprobados los recursos para la ejecución de las obras adicionales requeridas según los acuerdos establecidos entre el MVCT – EMPAS – FINDETER para la funcionalidad del proyecto, adjuntamos el programa detallado de obra y flujo de inversión mensual en obra correspondiente, conforme a las obligaciones descritas en la Cláusula tercera del contrato PAF-ATF-015-2012 del objeto de la referencia”.

⁴¹ Ver Informe Final de Interventoría del 01 de septiembre de 2016.

⁴² Ibidem.

⁴³ *“El día 01 de Diciembre de 2015 el Acta de Terminación del Contrato de Obra No. PAF-ATF-015-2012 fue suscrita por parte del Representante Legal del Contratista de Obra Consorcio Alianza YDN Girón y el Representante Legal de la Interventoría HMV Ingenieros Ltda., en la cual previa revisión de los productos objeto del contrato mencionado, se logró constatar que quedaban pendientes algunos ajustes de las actividades de obra contractuales.*

El día 18 de Febrero de 2016 el Acta de Entrega Final y Recibo a Satisfacción de la totalidad de las obras fue suscrita por parte del Representante Legal del Contratista de Obra Consorcio Alianza YDN Girón y el Representante Legal de la Interventoría HMV Ingenieros Ltda., en la cual esta última deja constancia que las obras son recibidas a entera satisfacción

De otra parte, por concepto de la interventoría efectuada al contrato de obra desarrollado en el Municipio de San Juan de Girón, se ejecutaron y pagaron recursos por valor de \$1.244.014.276, el cual se tramitó mediante 36 actas de costos de interventoría mensuales, en periodos con fecha de corte el día seis (6) de cada mes⁴⁴.

El 08 de enero de 2019, la Fiduciaria Bogotá S.A. administradora y vocera del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica - FINDETER suscribió el Contrato No. PAF – ATF – O – 053 – 2018, cuyo objeto fue: “EJECUCIÓN DEL PROYECTO OBRAS COMPLEMENTARIAS ETAPA II FASE 2 REACTOR UASB 5 DE LA PTAR RÍO FRÍO EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE GIRÓN...”

El valor del contrato fue de \$2.171.963.906 y el plazo de ejecución fue de 4 meses.

De los estudios previos del contrato en mención, es pertinente destacar:

Mediante comunicación No. 2017EE0022689 del 22 de marzo de 2017, radicada en FINDETER con N° 120173100017035 del 23 de marzo de 2017, fueron entregados a FINDETER por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT, los estudios, planos y demás documentos soportes, remitidos por el Municipio de San Juan de Girón y que constituyen el soporte del concepto de la viabilidad del proyecto denominado “OBRAS COMPLEMENTARIAS ETAPA II FASE 2 REACTOR UASB 5 DE LA PTAR RIO FRIO”.

Adicionalmente y de acuerdo con la comunicación No. 2017EE0022456 de fecha 22 de marzo de 2017, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), emitió el concepto de viabilidad (...)

“1.3. NECESIDAD DE LA CONTRATACIÓN

El reactor UASB No. 5, con capacidad de 500 l/s hace parte de las obras contempladas para la ampliación del sistema de tratamiento anaerobio de la PTAR Río Frío. Esta unidad de tratamiento se encuentra construida, mas no terminada, para su funcionalidad se requiere de las conexiones de las aguas afluentes y efluentes, la construcción de la línea del biogás al interior de la unidad con sus equipos de medición de biogás, la construcción de las trampas de lodos y condensados de la estación de biogás, las conexiones de la línea de biogás al sistema de quemadores existentes, la instalación de la tubería de extracción de olores, de las conexiones para el manejo de lodos, la construcción de la caseta para las bombas de cavidad progresiva, la construcción del componente eléctrico para la operación de las bombas y medidores, así como el suministro e instalación de estos equipos.

luego de haberse terminado y ajustado la totalidad de las actividades pendientes que quedaron consignadas en el Acta de Terminación de Plazo Contractual suscrita el día 01 de Diciembre de 2015”. (ver INFORME FINAL DE SUPERVISIÓN)

⁴⁴ Ver Informe Final de Interventoría del 01 de septiembre de 2016.

Del concepto de viabilidad del proyecto se observa que la contratación de las "OBRAS COMPLEMENTARIAS ETAPA II FASE 2 REACTOR UASB 5 DE LA PTAR RIO FRIO" es prioritaria, ya que con la ejecución del proyecto se habilita la operación del reactor UASB No. 5, el cual tiene una capacidad de 500 l/s. Por consiguiente, se incrementa la capacidad de tratamiento de las aguas residuales de la PTAR Río Frío, pasando de 500 l/s a 1000 l/s, mejorando las condiciones sanitarias y ambientales de la quebrada Agua Blanca – Río Frío, cuerpo de agua donde se descargan los efluentes de la PTAR Río Frío". (Resaltado fuera de texto)

A efectos de verificar la inversión realizada para la ejecución del proyecto y el cumplimiento del objeto contratado, conforme a las especificaciones técnicas y económicas establecidas, además de revisar su avance, terminación y funcionamiento, la CGR realizó Visita de Inspección Ocular del 23 al 27 de septiembre de 2019.

Producto de la visita, se evidenció⁴⁵:

"(...) que la obra, Reactor UASB No. 5 en la PTAR Río Frío, está terminada, pero no está en funcionamiento".

El motivo de esta situación es producto de la eliminación de las obras complementarias requeridas para la operación del reactor con la reformulación realizada en mayo de 2015, las cuales se encontraban contempladas en el diseño inicial del proyecto y en el contrato suscrito No. PAF-ATF-015-2012.

Lo anterior fue ratificado por el MVCT en acta de visita realizada por la CGR con fecha del 26 de septiembre de 2019: *"(...) sí estaban contempladas en el diseño inicial del proyecto, no obstante, teniendo en cuenta que se presentaron mayores cantidades de obra y nuevos ítems (...) no fue posible la construcción de todos los ítems inicialmente viabilizados con el presupuesto aprobado para el proyecto."*

Las obras faltantes para entrar en operación el Reactor UASB No. 5, se contemplaron e incluyeron en un contrato suscrito posteriormente con el No. PAF – ATF – O – 053 – 2018, el cual se encuentra terminado, tal como lo señaló FINDETER en acta de visita así: *"(...) el contrato se encuentra en un avance físico del 100%. Adicionalmente, la empresa operadora de la PTAR Río Frío manifestó que el Reactor UASB No. 5 entrará en funcionamiento el día 28 de octubre de 2019, tal como consta en acta de visita realizada por la CGR el 26 de septiembre de 2019.*

En atención al compromiso adquirido respecto de la fecha de entrada en funcionamiento de la PTAR (28 de octubre de 2019), mediante oficio AG8-1-26 de fecha 28 de octubre de 2019 dirigido a FINDETER, la CGR solicitó certificar el cumplimiento de dicho compromiso.

⁴⁵ Ver INFORME DE VISITA DE INSPECCIÓN OCULAR de fecha 25 de octubre de 2019.

De acuerdo con el oficio de respuesta y su anexo técnico de fecha 31 de octubre de 2019, allegados por FINDETER, en el desarrollo de la prueba hidráulica de las tuberías de la red de alimentación del Reactor UASB No. 5, efectuada el 09 de octubre de 2019, se evidenció la existencia de fugas en 8 niples inferiores los cuales fueron suministrados e instalados en los pozos de derivación No. 4 mediante el contrato No. PAF-ATF-015-2012, en dicho documento indican que "(...) el daño se presentó en el niple inferior en PRFV de 160 mm de ciertos P4. (...)."

Adicionalmente, se evidencia que no existe fecha cierta de reparación del daño y posterior puesta en funcionamiento y/u operación del Reactor, en concordancia con lo señalado, así: "(...) el Ingeniero Acosta, hizo la socialización de los trabajos a realizar para subsanar los problemas (...); sin embargo, no se definió la fecha de inicio de las obras".

Por otra parte, de conformidad con lo evidenciado en la verificación selectiva de ítems físicamente existentes en el sitio de construcción de las obras durante la visita técnica de inspección realizada por la comisión auditora de la CGR, se encontró diferencia de cantidad en algunos ítems. En la siguiente tabla se determinan los ítems con diferencia en la cantidad:

Tabla No.12 Diferencias en cantidad de obra

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UN	CANTIDADES PAGADAS ACTA FINAL OBRA (Mayo 27/2016)	CANTIDADES MEDIDAS EN VISITA CGR	DIFERENCIA CALCULADA	OBSERVACIONES
5	REACTOR UASB No. 5					
	ESTRUCTURAS					
5.13	Reja en PRFV 455 cm x 1,15 m	UN	4			El área total de las rejas contratadas 1,45x1,15= 1,65x1,15= 1,625x1,15= 1,86875 y 4,81x1,15= 5,5315 es menor que el área total contratada (1,65x1,15x4) con una diferencia en valor de \$627.870,97.
5.23	Baranda metálica en Tubería de HG de 1 1/2"	ML	113,25	103,57	9,68	
	SUBTOTAL REACTOR UASB No. 5					
	ÍTEM NO PREVISTOS					
NP.20	Vertedero en PRFV c=6 mm, h=0,36 para canales de eficientes	ML	936	928,60	7,20	
	SUBTOTAL ÍTEM NO PREVISTOS					

Fuente: Contrato de obra No. PAF-ATF-015-2012 y visita al sitio (realizada por CGR).
 Elaboró: Comisión de auditoría.

Se debe agregar que adicionalmente, se evidenciaron en visita realizada por la CGR fisuras en el soporte en concreto de las tapas de los pozos No. 4, levantamiento y/o desprendimiento de la impermeabilización cercana a estas y oxidación en algunos de los tramos de la tubería de la baranda y en la platina que la soporta.

Aunque a la fecha de la visita tales situaciones no representan afectaciones estructurales de los elementos de concreto y/o pérdida de material de la baranda,

se requiere la subsanación y/o reparación para evitarlo, debido a que por infiltración de agentes atmosféricos a través de las fisuras y del manto se puede generar afectación de la estructura de concreto y la oxidación de la tubería de la baranda y conllevar a procesos de corrosión ocasionando su deterioro o pérdida parcial o total.

De lo expuesto se coligen debilidades en la planeación del proyecto⁴⁶, en la viabilización por parte del MVCT y estructuración de los términos de referencia por FINDETER, incumplimiento del principio de eficacia que deben guiar la administración y manejo de los recursos públicos, así como deficiencias en la supervisión e interventoría, por cuanto:

-Se presentaron falencias o deficiencias en el diseño inicial, planos, memorias de cálculo y presupuesto⁴⁷, las cuales no fueron identificadas en las etapas previas a la suscripción del contrato de obra No. PAF-ATF-015-2012, sino después, esto es, durante su ejecución, generando la reformulación del proyecto, el cual fue viabilizado y aprobado sin reparos. Sin embargo, en dicha reformulación tampoco se incluyó la totalidad de las obras necesarias para la modernización de la PTAR y operación del Reactor UASB No. 5, las cuales tuvieron que ser ejecutadas con posterioridad mediante el contrato No. PAF-ATF-O-053-2018.

-La necesidad que justificó la suscripción del contrato de obra No. PAF-ATF-015-2012 no ha sido satisfecha, toda vez que con la inversión de los recursos no se cumplieron los objetivos previstos, de conformidad con el formato ID-11 de la ficha EBI: "Construir, adecuar, optimizar y ampliar el funcionamiento de la planta de tratamiento de la PTAR Río Frio unidad UASB No. 5", "Aumentar la capacidad del caudal a tratar en la PTAR Río Frio" y "Brindar el servicio de alcantarillado y el tratamiento de sus aguas servidas a los nuevos desarrollos urbanísticos". Lo anterior por cuanto, luego de más de 3 años de haberse terminado y liquidado el contrato de obra, el reactor no ha entrado en operación.

-Debilidades en la gestión de la interventoría y supervisión, por inadecuado control y seguimiento al contrato de obra, debido a que se validaron y suscribieron actas de recibo parcial y final y documentos para la aprobación de los pagos al contratista de obra, sin el cumplimiento del deber de garantizar que la calidad

⁴⁶ "El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden" (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012) Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489). Resaltado fuera de texto.

⁴⁷ Acta de Comité Técnico No. 058-2014 del 10 de julio de 2014.

(comprobación de inexistencia de filtraciones o fugas de las tuberías)⁴⁸ y cantidad de las obras físicamente construidas correspondiera a lo pactado contractualmente.

En virtud de lo anterior, se generó una lesión del patrimonio público⁴⁹ por valor de \$16.781.491.669, representada los valores pagados por obra e interventoría como se describe en la siguiente tabla, lo cual configura detrimento de los recursos públicos, situación producida por una gestión fiscal ineficaz⁵⁰.

Tabla No.13 Cuantificación del Daño

Contrato	Valor ejecutado y pagado
Contrato de obra No. PAF-ATF-015-2012	\$15.537.477.393
Contrato de Interventoría PAF-ATF-I-001-2012	\$1.244.014.276
Total	\$16.781.491.669

Fuente: Respuesta a Oficio No.045 e información de ejecución contractual

A pesar de que el reactor no ha entrado en funcionamiento, FINDETER indica que no se ha elevado reclamación ante la aseguradora para afectar la póliza de estabilidad de la obra y manifiesta en respuesta a solicitud de información No.045:

Por otro lado, es importante tener en cuenta que el amparo de estabilidad de obra presente en la póliza de Cumplimiento No. 2178746 expedida por Liberty Seguros SA, se encuentra vigente, y por tanto, en caso de que el contratista incumpla al tiempo que se ha considerado correcto por parte de la interventoría para la corrección de los aspectos identificados durante la primera prueba hidráulica; se procederá con la solicitud a la compañía aseguradora de la afectación y liquidación del amparo de estabilidad de obra con el fin de contar con la subsanaciones necesarias que permitan la puesta en marcha del reactor UASB No. 5 de la PTAR Rio Frio.

El hallazgo se configura con incidencia fiscal de conformidad con la Ley 610 de 2000 y presunta incidencia disciplinaria, según la Ley 734 de 2002⁵¹.

⁴⁸ De acuerdo con el numeral 28 de la Cláusula Tercera del Contrato de Obra No. PAF-ATF-015-2012, el contratista está obligado a: "28. Realizar, por su cuenta y riesgo, todos los ensayos de laboratorio y demás pruebas que se soliciten para verificar la calidad de la obra, así como de los materiales y demás elementos que se instalen en la obra".

⁴⁹ Artículo 6° de la Ley 610 de 2000: "Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público". El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.

⁵⁰ El artículo 3° de la Ley 610 de 2000, establece:

"Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

⁵¹ Vigente para la época de los hechos.

ANÁLISIS RESPUESTA MVCT

En primer lugar, el MVCT argumenta que en su calidad de viabilizador, no tiene responsabilidad alguna respecto de la calidad de los estudios y diseños presentados por los entes territoriales, toda vez que éstos son quienes se encargan de su estructuración. En consecuencia, el MVCT, amparado en el principio de buena fe, emite el concepto de viabilidad con fundamento en la documentación allegada por cada municipio, la que se presume veraz.

Así mismo, el MVCT aduce que de acuerdo con la Resolución 1063 de 2016 que derogó la Resolución 0379 de 2012, expedidas por esa cartera, la figura de la reformulación procede ante la necesidad de efectuar ajustes a los proyectos, en componentes de orden presupuestal, técnico, financiero y administrativo.

En este aspecto, el MVCT culmina precisando que la solicitud de reformulación prevé la justificación técnica y financiera por parte del ejecutor e interventor y cuenta con la aprobación del ente territorial beneficiario.

Al respecto, la CGR destaca lo estipulado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia que dispone: *"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. (...)"*

También destaca lo dispuesto en el artículo 6 de la Resolución 0379 de 2012⁵² expedida por el MVCT, relativo a la viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, que establece *"Los proyectos de agua potable y saneamiento básico que presenten las entidades territoriales solicitando apoyo financiero de la Nación, así como aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y los Programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, podrán declararse viables, previo el cumplimiento de los requisitos y documentos de presentación, cuando:*

- 6.1. *Se dé cumplimiento a la normativa y a la política sectorial.*
- 6.2. *Cuenten con los estudios y diseños necesarios. (...)"*

Adicionalmente, el Capítulo I de la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico anexa a la anterior resolución, que establece *"El Mecanismo de Viabilización de Proyectos es el procedimiento mediante el cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, evalúa y aprueba los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los Programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico".* Subrayado fuera de texto.

Así mismo, el numeral 2.2.2.2 *ibídem*, que dispone *"Requisitos Técnicos. Se debe garantizar que el proyecto cuente con los estudios y diseños necesarios, presentados de conformidad con lo*

⁵² *"Por la cual se derogan las Resoluciones 813 de 2008, 0533 de 2011 y 0956 de 2011 y se establecen los requisitos de presentación, viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, se reglamenta el Comité Técnico de Proyectos y se dictan otras disposiciones".*

establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

(...)

-Estudios y Diseños: El proyecto debe incluir todos los estudios y diseños, actualizados al año de presentación del proyecto, de cada uno de los componentes de acuerdo con la naturaleza del mismo..."

El numeral 3.5.1.1 ibídem, en relación con la evaluación del proyecto que establece *"La evaluación de un proyecto comprende la revisión integral de los aspectos técnicos, financieros, ambientales, sociales e institucionales, por parte del profesional que adelanta el proceso de viabilización de los proyectos. (...)"*

De conformidad con las normas transcritas, si bien los entes territoriales son los responsables de la estructuración y presentación de los estudios y diseños, es en la fase de viabilización ante el MVCT en donde debe evaluarse, de manera integral, si con la información documental allegada, el proyecto puede llevarse a cabo. Ello implica desplegar las acciones necesarias, idóneas y suficientes, tendientes a asegurar la ejecución exitosa, la que debe valorarse en términos no sólo del óptimo aprovechamiento de los recursos (eficiencia), sino también de la satisfacción oportuna de las necesidades de la población en materia de acueducto y saneamiento básico (eficacia).

También es procedente destacar, que tal como lo establece la Guía, el MVCT en el proceso de viabilización, considera no solo la mera "aprobación" de lo presentado por los entes territoriales o gestores de los proyectos, sino también la evaluación, que tal como se expuso de manera precedente no se limita a una revisión de forma de la documentación allegada, sino a una revisión "integral" de tal manera que esta sea la instancia para corregir o subsanar las posibles deficiencias que acontezcan al momento de presentación de los proyectos.

Por su parte, la figura de la reformulación está contemplada para la realización de ajustes al proyecto y son de orden presupuestal, técnico, financiero y administrativo. Quiere decir esto, que es posible que durante la ejecución se evidencien diferencias entre lo planificado y la situación real en campo, diferencias que no pudieron ser identificadas en la fase de planeación. Sin embargo, en el caso examinado, las causas de la reformulación obedecieron a temas presupuestales, por lo que se excluyeron actividades contractuales para ser ejecutadas con posterioridad y aunque se consideraron como complementarias, es claro que eran imprescindibles para el correcto funcionamiento del reactor.

A pesar de todo ello, el MVCT aprobó la reformulación de un proyecto que no contaba con todas las obras necesarias para su entrada en operación, al punto que han transcurrido más de 3 años de la terminación del Contrato de Obra No. PAF-ATF-015-2012 sin que se haya satisfecho la necesidad de la población.

Por lo anterior, no se aceptan las razones aducidas por el MVCT.

Respecto a las causas de la no entrada en funcionamiento del Reactor, el MVCT manifiesta que *"...no ostenta vínculo obligacional ni jurídico alguno con el ejecutor del proyecto y por lo tanto carece de legitimación en la causa por activa para exigir a dicho ejecutor la sustitución de los elementos que fallaron en la ejecución del proyecto, actividad a cargo de FINDETER y el Patrimonio Autónomo contratado..."*

Finalmente se indica que, de acuerdo con lo informado por FINDETER, se está adelantando la reclamación del amparo de estabilidad de la obra y que las reparaciones se llevarán a cabo en un término de 60 días.

Al respecto, la CGR precisa que le asiste razón al MVCT en relación con la falta de legitimación en la causa por activa para exigir al contratista de obra la reparación de los elementos que fallaron. No obstante, de conformidad con la Cláusula Novena del Contrato Interadministrativo 036 de 2012 suscrito entre el MVCT y FINDETRER, la supervisión de dicho contrato está a cargo del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico o la persona que éste designe. En consecuencia, deberá desarrollar las siguientes actividades:

"1. Verificar y exigir la adecuada ejecución del contrato...PARÁGRAFO: El supervisor hará por escrito todas las observaciones y sugerencias que considere necesarias para el cabal desarrollo del objeto del contrato y el cumplimiento de las obligaciones de las partes, además de las establecidas en la normatividad vigente."

En tal virtud, del MVCT son predicables deberes y responsabilidades respecto de la ejecución del proyecto en cuestión, toda vez que su desarrollo se ha venido dando en el marco del contrato interadministrativo sobre el cual ejerce la labor de supervisión.

De otra parte, la reparación de las obras es una mera expectativa y, por tanto, no modifica la situación observada por la CGR.

En cuanto a las diferencias en cantidades de obra el MVCT reitera que no tiene vínculo obligacional ni jurídico con el ejecutor del proyecto. Así mismo, señala que para esa cartera no es posible ejercer en debida forma el derecho de contradicción, por cuanto la CGR no estableció *"...con certeza la técnica metodológica de medición de dichos ítems..."*.

Al respecto, la CGR precisa que la afirmación del MVCT muestra desconocimiento del procedimiento establecido durante la visita realizada por la CGR a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Río Frío los días 23 a 27 de septiembre de 2019, en donde se informó a los acompañantes a la mencionada visita, cabe resaltar que hizo parte de esta un representante del MVCT, el objeto de la misma y la metodología para la verificación y cuantificación de los ítems objetos de revisión mediante la utilización de elementos de medición ampliamente conocidos y utilizados en la construcción, como son la cinta métrica y el flexómetro.

Adicionalmente, es preciso indicar que la verificación de los elementos evaluados en la visita no requirió metodologías de medición que incluyeran pruebas de laboratorio o procedimientos científicos para determinar su valor con exactitud, toda vez que corresponden a una medición que puede hacerse con elementos básicos para medir longitudes y profundidad. Igualmente, no se presentó objeción o salvedad alguna por parte de los acompañantes en el proceso de medición.

Con base en lo anterior, la verificación de los ítems revisados en la visita, es clara, precisa y detallada y no conlleva a confusiones, y no lo contrario como infiere el MVCT para justificar en su respuesta el inadecuado seguimiento y control por parte de la interventoría y la supervisión ejercida por ellos y FINDETER al momento de aceptar, aprobar y pagar las obras ejecutadas por el contratista, sin el cumplimiento de la obligación de garantizar que estas estén acordes con lo realmente ejecutado.

Por otra parte, el MVCT aduce que no tiene vínculo obligacional ni jurídico con el contratista o interventor de obra, a partir del cual se le pueda endilgar responsabilidad por las diferencias en cantidades de obra. Aduce el mismo argumento respecto a las fisuras en el soporte en concreto, desprendimiento de la impermeabilización y oxidación en algunos tramos de la tubería

No obstante lo anterior, de conformidad con la Cláusula Novena del Contrato Interadministrativo 036 de 2012 suscrito entre el MVCT y FINDETER, la supervisión de dicho contrato está a cargo del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico o la persona que éste designe. En consecuencia, deberá desarrollar las siguientes actividades:

"1. Verificar y exigir la adecuada ejecución del contrato... PARÁGRAFO: El supervisor hará por escrito todas las observaciones y sugerencias que considere necesarias para el cabal desarrollo del objeto del contrato y el cumplimiento de las obligaciones de las partes, además de las establecidas en la normatividad vigente."

En tal virtud, del MVCT son predicables deberes y responsabilidades respecto de la ejecución del proyecto en cuestión, toda vez que su desarrollo se ha venido dando en el marco del contrato interadministrativo sobre el cual ejerce la labor de supervisión. En consecuencia, no es dable invocar vulneración alguna del derecho de derecho de contradicción del MVCT.

En cuanto a las debilidades en la planeación, viabilización y estructuración de los términos de referencia el MVCT argumenta que la necesidad de reformular el proyecto surgió por falencias en los diseños originales cuyo responsable es EMPAS SA ESP. Precisa que *"...las modificaciones, adiciones y falencias presentadas corresponden exclusivamente al formulador del proyecto, quien después de viabilizado por parte del MVCT empezó a introducir cambios y modificaciones que no estaban contemplados en el proyecto originalmente presentado"*.

Agrega que al momento de la reformulación EMPAS SA ESP manifestó que se haría cargo de las obras faltantes para la terminación de la obra, por lo cual se excluyeron algunas actividades contractuales. Al respecto, la CGR precisa los siguiente:

La figura de la reformulación está contemplada para la realización de ajustes al proyecto y son de orden presupuestal, técnico, financiero y administrativo. Quiere decir esto, que es posible que durante la ejecución se evidencien diferencias entre lo planificado y la situación real en campo, diferencias que no pudieron ser identificadas en la fase de planeación. Sin embargo, en el caso examinado, las causas de la reformulación obedecieron a temas presupuestales, por lo que se excluyeron actividades contractuales para ser ejecutadas con posterioridad y aunque se consideraron como complementarias, es claro que eran imprescindibles para el correcto funcionamiento del reactor. A pesar de todo ello, el MVCT aprobó la reformulación de un proyecto que no contaba con todas las obras necesarias para su entrada en operación, al punto que van más de 3 años de la terminación del Contrato de Obra No. PAF-ATF-015-2012 sin que se haya satisfecho la necesidad de la población.

En lo que tiene que ver con la insatisfacción de la necesidad, el MVCT aduce que las obras están terminadas y entrarán en funcionamiento luego de las reparaciones a cargo del contratista, a más tardar el 5 de enero de 2020.

Al respecto, la CGR precisa que la necesidad que justificó la suscripción del contrato de obra No. PAF-ATF-015-2012 no ha sido satisfecha, toda vez que con la inversión de los recursos no se cumplieron los objetivos previstos, de conformidad con el formato ID-11 de la ficha EBI: *"Construir, adecuar, optimizar y ampliar el funcionamiento de la planta de tratamiento de la PTAR Río Frío unidad UASB No. 5"*, *"Aumentar la capacidad del caudal a tratar en la PTAR Río Frío"* y *"Brindar el servicio de alcantarillado y el tratamiento de sus aguas servidas a los nuevos desarrollos urbanísticos"*.

Con la inversión se pretendía reducir la carga contaminante del Río Frío por el vertimiento del agua tratada a este, como se indica en el oficio de viabilización con radicado No. 7300-2-78571 del 16 de noviembre de 2012⁵³ incrementando la eficiencia de remoción de materia orgánica, lo cual es

⁵³ El impacto que tendrá la ejecución de las obras objeto del contrato No. PAF-ATF-015-2012, así: *"(...) reducirá la carga contaminante al río frío. Se aumenta el caudal tratado de 500 l/s a 1000 l/s, recibiendo 155154 nuevas conexiones domiciliarias del área de crecimiento y desarrollo de los municipios antes mencionados."*

confirmado por el operador de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales como consta en el acta de visita suscrita el 26 de septiembre de 2019⁵⁴. Tales objetivos no se han cumplido por cuanto luego de más de 3 años de haberse terminado y liquidado el contrato de obra, el reactor no ha entrado en operación.

En lo que tiene que ver con las debilidades en la gestión de interventoría y supervisión el MVCT arguye que las obras recibidas se ejecutaron de conformidad con las especificaciones técnicas contratadas y correspondía al municipio desarrollar las actividades de custodia, conservación y mantenimiento.

Frente al tema, la CGR estableció que al quedar en evidencia fugas en los niples instalados en los pozos de derivación P4, se infiere que los procedimientos y pruebas realizadas por el contratista de obra para garantizar la calidad de los elementos instalados y/o construidos, no fue eficaz; aunado a lo anterior, se pagaron mayores cantidades de obra a las realmente ejecutadas, lo que conlleva a debilidades en la gestión de la interventoría y supervisión⁵⁵, por falta de control y seguimiento al contrato de obra, en cuanto se validaron y suscribieron actas de recibo parcial y final y documentos para la aprobación de los pagos al contratista de obra, sin el cumplimiento del deber de garantizar que la calidad (comprobación de inexistencia de filtraciones o fugas de las tuberías)⁵⁶ y cantidad de las obras, correspondiera con lo físicamente construido y con lo pactado contractualmente.

En virtud de lo expuesto, el hallazgo no se desvirtúa y se mantiene en los términos en que fue comunicado.

ANÁLISIS RESPUESTA FINDETER

La respuesta corrobora el hecho de que luego de 3 años de haberse terminado y liquidado el contrato de obra, el Reactor no ha entrado en operación en tanto afirma:

-“(…) se realizó la entrega de las obras al municipio el 30 de diciembre de 2015, quien en cabeza del operador se comprometió a llevar a cabo la ejecución de las obras complementarias necesarias para la puesta en marcha del reactor UASB No. 5.

-“(…) mediante certificado del 15 de enero de 2018 (anexo), (…) se deja constancia que la obra cuyo objeto es “MODERNIZACIÓN PTAR RÍO FRÍO ETAPA II FASE 2, REACTOR UASB NO. 5, (…) hace parte integral del REACTOR UASB No. 5 de la PTAR Rio Frio, unidad de tratamiento que tiene pendiente la ejecución de las obras complementarias que se encuentran aprobadas por el MVCT y serán contratadas por FINDETER, para su terminación y puesta en funcionamiento y garantizar así la funcionalidad de la estructura, que permitirá el tratamiento de 500 l/s de aguas residuales (…).

⁵⁴ Visita de la CGR realizada entre el 23 y 27 de septiembre de 2019, el operador (EMPAS) manifestó que “(…) la eficiencia de remoción de materia orgánica que se está obteniendo UASB 1 a 4 es de aproximadamente 70% (…);”, además agregó que “(…) la eficiencia esperada de manera integral en la PTAR Rio Frio estaría en el orden del 85% al 95%.”

⁵⁵ La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82 la Responsabilidad de los Supervisores y en el parágrafo 1 del artículo 84 sobre las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores, señala: “El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

⁵⁶ De acuerdo con el numeral 28 de la Cláusula Tercera del Contrato de Obra No. PAF-ATF-015-2012, el contratista está obligado a: “28. Realizar, por su cuenta y riesgo, todos los ensayos de laboratorio y demás pruebas que se soliciten para verificar la calidad de la obra, así como de los materiales y demás elementos que se instalen en la obra”.

-(...) tanto las obras objeto del Contrato No. PAF-ATF-0115-2012, como del Contrato de Obra No. PAF-ATF-O-053-2018 correspondiente a las obras complementarias, se encuentran terminados y pendientes de la realización de las respectivas pruebas que permitan proceder con la puesta en marcha del reactor UASB No. 5. (...).

Así mismo, dicha respuesta no desvirtúa la observación en lo correspondiente a que existen daños en niples de los pozos No.4 que fueron suministrados e instalados a través del contrato de obra No. PAF-ATF-015-2012, situación que no permite la puesta en funcionamiento del Reactor UASB No. 5, por el contrario, la entidad lo confirma con lo plasmado en los documentos allegados como soportes de la respuesta, tales como el oficio con radicado 220193100036093 del 24/10/2019 suscrito por FINDETER dirigido a la interventoría, oficios con radicados YDNGG-1119-001 del 5/11/2019 y 1201931000085632 del 13/11/2019 suscritos por la interventoría, los cuales señalan, respectivamente:

-Oficio No. 220193100036093 del 24/10/2019: "(...) se identificaron en los niples inferiores de PRFV 160 mm de algunos P4 instalados con el contrato de obra PAF-ATF-015-2012 (...). fugas que de igual manera deben ser reparadas (...).

-Oficio No. YDNGG-1119-001 del 5/11/2019: "(...) efectivamente los niples de conexión (...) entre los pozos P4 y la tubería (...) en fibra de vidrio que alimentan dichos pozos, presentan fisuraciones en sus paredes lo que ha permitido la fuga de agua al momento del llenado de los tanques. (...)"

-Oficio No. 1201931000085632 del 13/11/2019: "(...) se identificaron fisuras y fugas que requieren atención (...)"

Por otra parte, la entidad manifiesta que las reparaciones requeridas en los pozos No. 4 se surtirán el día 5 de enero de 2020, sin embargo, es una expectativa por el compromiso adquirido por el contratista de obra.

En cuanto a las deficiencias en el diseño inicial, su respuesta corrobora el sentido de estas señalando que *"(...) durante la ejecución de las obras, se evidenció por parte del Contratista de obra y la Interventoría la necesidad de incluir mayores cantidades e ítems no previstos debido a que una vez iniciadas las obras objeto del Contrato, se detectaron falencias en los planos, diseños, memorias de cálculo y presupuesto. La anterior situación, se tradujo en la necesidad de adición de recursos al Contrato de obra y de interventoría, situación que motivó la exclusión de ciertos ítems relacionados netamente con las obras complementarias del reactor UASB No. 5 (...)"*

En lo que hace referencia a que la necesidad que justificó la suscripción del contrato No. PAF-ATF-015-2012 no ha sido satisfecha, la respuesta señalada por la entidad no la controvierte, en este punto hace alusión a los daños evidenciados en los pozos P4, situación que fue abordada en párrafos anteriores del presente documento.

Por último, no es válido lo indicado por la entidad en su respuesta respecto a que *"(...) tampoco se puede hablar de daño al patrimonio público, cuando a la fecha se cuenta con unas obras debidamente ejecutadas y recibidas a satisfacción por el Municipio (...)"*, teniendo en cuenta que la suscripción de un contrato de obra se realiza para satisfacer una necesidad de la población beneficiada por este y cumplir los objetivos que originaron la ejecución de la obra, por lo tanto, la ejecución per se de las actividades pactadas contractualmente no infieren el cumplimiento de los objetivos previstos para solventar la necesidad que justificó la suscripción del contrato de obra No. PAF-ATF-015-2012, teniendo en cuenta que dichas obras ejecutadas no están prestando ningún servicio a la comunidad ya que desde su entrega al municipio que se dio el 30/12/2015, han transcurrido aproximadamente cuatro (4) años y no se ha puesto en marcha su funcionamiento.

Las aseveraciones, documentos y trámites informados por FINDETER, confirman la situación indicada por la Contraloría, en el sentido de que el Reactor UASB No. 5 no se encuentra en funcionamiento, por lo tanto, se mantiene el hallazgo en los términos y monto comunicados.

Hallazgo No.4 Remuneración servicio Asistencia Técnica

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículos 209, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia, numeral 4.1 Régimen legal del Manual Operativo en sus versiones 22, 23, 24 y 25, artículo 13 de la ley 1150 de 2007, manual operativo define en el numeral 4.2 los principios rectores de la contratación del patrimonio autónomo, parágrafo del artículo 1º de la Ley 87 de 1993, Título I, capítulo IV de la Circular Básica Jurídica (C.E 029/2014), el modelo integrado de planeación y gestión – MIPG⁵⁷ adoptado mediante el Decreto 1499 de 2017. (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

La prestación del servicio de asistencia técnica y administrativa pactada por FINDETER en los contratos interadministrativos suscritos con el MVCT para la ejecución de proyectos de agua y saneamiento básico implica el cobro de una remuneración, acordada en cuanto a descripción y forma de pago como se explica a continuación para los siguientes contratos:

- a) Contrato 036 del 08/11/12: cobro por cada actividad realizada por proyecto, expresada en un porcentaje del valor de cada proyecto a contratar, descontando previamente el 2% correspondiente a seguimiento; los cobros involucran 1% por elaboración de los Términos de Referencia - TDR y evaluación de propuestas (1% por proyecto contratado – otrosí 4: pago del valor acordado en el momento de la suscripción del contrato), 3.5% por ejecución integral (3,5% del valor del proyecto dividido en partes iguales del tiempo de duración del proyecto y tres meses más (el – Otrosí 4: % pactado de acuerdo a avance de ejecución del contrato y se calcula con base en actas de cobro mensual o factura aprobada por interventoría y revisada por supervisor FINDETER), y 7% por interventoría (7% por interventoría contratada). Este último porcentaje se hizo efectivo entre la celebración del contrato y el otro sí número 4 del 5/09/2013, fecha a partir de la cual se excluyó como concepto a remunerar y se aclaró que para los dos restantes, se debía considerar el IVA. En el otrosí 8 de 22/10/2014 se adicionan recursos para garantizar la contratación del seguimiento que hace MVCT por cuanto implican una considerable dedicación de tiempo del área financiera y se observa que plazos de contratos derivados desbordan plazo de ejecución del convenio, en consecuencia, pactan incluir en la remuneración de FINDETER un valor de \$200.862 sin IVA por cada factura

⁵⁷ El Marco General del MIPG lo define como el "marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio." (Art. 2.2.22.32 del Decreto 1499 de 2017)

u orden de operación que se genere relacionadas con los contratistas que hacen seguimiento en cabeza de MVCT, cobro a efectuar a partir de 24/11/14⁵⁸ y asociar el plazo a la duración de los contratos celebrados en desarrollo de su objeto más cuatro meses adicionales. El otrosí 9 del 28 de nov. 2014 establece que cuando en ejecución de proyectos haya recursos de contrapartida, FINDETER puede celebrar convenios con las Entidades Territoriales para pactar la remuneración sobre esos recursos.

- b) contrato 159 del 24 de enero de 2013: Plantea el cobro de honorarios variables: 1.5% sobre el valor contratado de cada proyecto⁵⁹, por elaboración de TDR y evaluación de propuestas, cobrado sobre el valor del proyecto contratado y se cobrará en el momento de la suscripción de contrato, el 4% por ejecución integral efectivo de acuerdo con las actas de cobro presentadas por el contratista y hasta 8% por concepto de interventoría. El Otrosí 3 del 28 de junio 2013 adiciona \$800 millones que se destinarán al 2% por concepto de supervisión por parte del MVCT, debido a que el contrato se incrementó \$39.200 millones y faltó incluir el seguimiento. El otrosí 4 de 5 de septiembre de 2013 elimina el % fijo destinado a interventoría⁶⁰ e indica que se destinará porcentaje para tal fin, sin establecer cifra o porcentaje único para el efecto. El otrosí 7 del 28 de noviembre de 2014, establece respecto al 2% por concepto de supervisión, que tal concepto debe hacerse efectivo aplicando una tarifa de \$134.483 por cada factura y/u orden de operación del rubro de seguimiento.
- c) Contrato 541 de 2013, establece el cobro de honorarios variables: 1.5% por elaboración de TDR y evaluación de propuestas, cobrado sobre el valor del proyecto contratado y se cobrará en el momento de la suscripción de contrato, el 4% por ejecución integral efectivo de acuerdo con las actas de cobro presentadas por el contratista, también indica que se destinará porcentaje para la contratación de la interventoría.
- d) El contrato 438 del 23 de junio de 2015 se establecen costos fijos y variables; un cobro fijo mensual de \$1.414 millones (hasta por 40 proyectos que incluyen supervisión e interventoría hasta por 36 meses), más costos variables como son: el 1% por la elaboración de los TDR, 3% por supervisión cobrado por avance de obra y \$140.000 por cada orden del rubro de seguimiento. A partir del otro sí 10 realizada el 28 de marzo de 2018, se modificaron los honorarios fijos así:

⁵⁸ Es la supervisión que ejerce el MVCT a los proyectos de Agua y Saneamiento Básico, realizada mediante contratos de prestación de servicios celebrados por MVCT. Contratistas cuyos honorarios son pagados a través de la fiducia.

⁵⁹ En sus componentes de obra civil, consultoría e interventoría.

⁶⁰ La eliminación de los porcentajes de interventoría se debe a que en las viabilidades aprobadas por el MVCT de los proyectos financiados se contemplan recursos para la ejecución de las interventorías.

Tabla No.14 Modificaciones de honorarios según Otrosí No. 10

Mes	Valor total mensual incluido IVA (Cifras en millones \$)
Jul-2018	\$ 1.661,046
ago-2018	\$ 1.638,600
sept-2018	\$ 1.503,920
oct-2018	\$ 1.414,134
nov-2018	\$ 1.279,455
dic-2018	\$ 1.257,008
ene-2019	\$ 1.212,115
feb-2019	\$ 1.122,329
mar-2019	\$ 1.099,882
abr-2019	\$ 1.032,542
may-2019	\$ 987,649
jun y jul 2019	\$ 965,203
Ago y Sep de 2019	\$ 897,863
Oct, Nov y Dic de 2019	\$ 830,523

Fuente: información financiera a 31 de mayo de 2019 - FINDETER.

- e. El contrato 451 del 31 de mayo de 2016 establece una remuneración fija hasta 6 proyectos que incluyen obra y/o consultoría e interventoría valor mes \$38.442.858, valor previsto para un periodo de 28 meses. Adicionalmente, costos variables de 1% por elaboración TDR y evaluación de propuestas, 3% por supervisión a la ejecución de los proyectos y \$155.000 por cada rubro o factura presentada por concepto de supervisión 2% con personal del MVCT.
- f. El contrato 547 de 29 de diciembre de 2014 establece el cobro de honorarios variables: 1.5% por elaboración de TDR y evaluación de propuestas, cobrado sobre el valor del proyecto contratado y se cobrará en el momento de la suscripción de contrato, el 4% por ejecución integral efectivo de acuerdo con las actas de cobro presentadas por el contratista, también indica que se destinará porcentaje para la contratación de la interventoría.
- g. El contrato 766 de 8 de noviembre 2013 establece el cobro de honorarios variables: 1.5% por elaboración de TDR y evaluación de propuestas,

cobrado sobre el valor del proyecto contratado y se cobrará en el momento de la suscripción de contrato, el 4% por ejecución integral efectivo de acuerdo con las actas de cobro presentadas por el contratista, también indica que se destinará porcentaje para la contratación de la interventoría. Mediante ofrosí No.5 del 15 de enero de 2018, adicionan el cobro de \$140.000 por cada factura u orden de operación por concepto de seguimiento a cargo del MV, correspondiente al 2%.

El cobro de honorarios de FINDETER se consideró en las propuestas presentadas por la entidad al MVCT para efectos de la suscripción de cada contrato interadministrativo, en las cuales se hace alusión al cobro de la remuneración; no obstante, no se detallan los aspectos que soportan las estimaciones y criterios tenidos en cuenta para determinar el valor a cobrar por tal concepto, ni los análisis realizados por el MVCT en la fase de elaboración de estudios previos en lo concerniente al tema.

La siguiente tabla consolida los valores reconocidos por concepto de remuneración técnica para cada contrato interadministrativo:

Tabla No.15 Remuneración técnica por contrato interadministrativo

Contratos	Valor apropiado	No. Proyectos	Valor comprometido	Cuotas de Administración Totales	Cuota/Vr comprometido (%)
036 de 2012	\$ 586.954.052.843,00	80	\$ 536.128.879.749,00	\$ 25.603.608.579,84	5%
159 de 2013	\$ 429.592.272.814,00	79	\$ 393.122.329.751,00	\$ 21.616.859.997,57	5%
541 de 2013	\$ 19.093.801.559,00	9	\$ 10.588.463.645,00	\$ 455.766.600,66	4%
766 de 2013	\$ 112.193.887.144,00	21	\$ 78.338.265.726,00	\$ 3.160.957.917,60	4%
547 de 2014	\$ 32.194.431.723,00	7	\$ 25.755.311.376,00	\$ 554.815.618,42	2%
438 de 2015	\$ 741.443.409.097,00	82	\$ 502.377.760.306,20	\$ 69.503.189.375,41	14%
451 de 2016	\$ 18.000.000.000,00	2	\$ 3.239.216.401,00	\$ 1.372.410.247,63	42%
TOTAL	\$ 1.939.471.855.180,00	280	\$ 1.549.550.226.954,20	\$ 122.267.608.337,13	

Fuente: Fuente: Información tomada del oficio 2019EE0076229 del 28 de agosto de 2019 remitido por el MVCT

Evaluable el monto de recursos destinados al pago de la remuneración por la prestación del servicio de asistencia técnica, se evidencian las siguientes situaciones:

- El valor de la remuneración en FINDETER no se sustenta en políticas, lineamientos, reglamentos internos y/o documentos que definan variables y criterios a considerar en la determinación de los honorarios; ni cuenta con una metodología de forma tal que permita su verificación y control para evaluar la coherencia entre los costos estimados y los efectivamente aplicados.
- Los contratos suscritos en las vigencias 2015 y 2016 incluyen el cobro de una remuneración fija no asociada al avance y ejecución de los proyectos, así las cosas, el porcentaje de remuneración comparado con el valor comprometido pasa de un promedio de 4% para los contratos suscritos entre 2012 y 2014, a

porcentajes del 14% y 42% en 2015 y 2016. Si se compara el monto pagado por administración en los contratos 036/2012 y 438/2015, se observa que, a pesar de prestar el servicio sobre valores de contratación comprometida y número de proyectos similares, el primero ha pagado un valor de \$25 mil millones mientras que en el segundo tal valor asciende a \$69 mil millones, comportamiento que evidencia posibles sobre costos en el valor reconocido y pagado por concepto de contraprestación.

- c. El costo fijo de remuneración establecido en el contrato 438-2015 establece que este corresponde a \$1.414 millones y se aplicará “Hasta 40 proyectos con sus correspondientes procesos obra y/o consultoría y su interventoría”. Si bien se fija tope máximo, no se fija tope mínimo de número de proyectos administrados para reconocimiento de la cuota fija de administración. Adicionalmente, analizados los contratos celebrados se encontró que de los 14 proyectos iniciados en 2015 se esperaba que 13 hubiesen terminado entre 2016-2017; sin embargo, se liquidaron 3 debido a suspensiones y prorrogas en los contratos y los 10 restantes no se cumplieron dentro del tiempo previsto, generando mayor número de proyectos a administrar en 2017 y mayor valor de remuneración a pagar como se presenta a continuación:

Tabla No.16 Análisis de proyectos administrados a diciembre de 2018

AÑO	No. De Proyectos	VALOR CONTRATOS	Proyectos Liquidados	Proyectos Administrados por año	Total Contratos de obra y consultoría administrados	contratos de interventoría	Costo de la Comisión pagada (costo + IVA)	Costo por proyecto administrado Según C.G.R.
2015	14	\$ 115.451.313.925	0	14	14	10	\$ 6.408.591.000	\$ 457.756.500
2016	5	\$ 29.151.580.233	1	18	18	7	\$ 18.456.998.743	\$ 1.025.388.819
2017	39	\$ 255.839.261.182	2	55	55	35	\$ 17.055.752.822	\$ 310.104.597
2018	14	\$ 183.748.056.416	15	54	54	13	\$ 24.522.754.417	\$ 454.125.082
TOTALES	72	\$ 584.190.211.756,00	18	na	na	65	\$ 66.444.096.982	

Elaborado por el equipo auditor Fuente: Base datos suministrada en oficio AG81-1

En 33 de los 72 proyectos iniciados (46%) con cargo al contrato 438, se han presentado condiciones suspensivas y/o suspensiones durante su ejecución, derivadas principalmente de modificaciones en los diseños y tiempo necesario para aprobación de reformulaciones, hecho relevante considerando que a partir de julio de 2018 se cobra una tarifa fija mensual por *proyecto activo*⁶¹; es decir, aquellos que no se encuentran liquidados, lo que generó que a 31 de mayo de 2019 se generen costos de administración por \$1.878 millones sobre proyectos suspendidos y/o en condiciones suspensivas, como se evidencia en la siguiente tabla, situación que disminuyen los recursos disponibles para cumplir el objetivo de satisfacer las necesidades de agua potable y saneamiento básico.

⁶¹ La Cláusula 3 del Otro sí No. 10 del 8 de marzo de 2019 señala que: “Un proyecto se entenderá activo hasta que se liquiden todas las relaciones jurídicas que lo componen”

Tabla No.17 Costos de administración sobre proyectos suspendidos

PROYECTO	CONTRATO	CANT. SUSPENSIONES	DÍAS TOTALES DE SUSPENSIÓN	ESTADO ACTUAL	AVANCE FÍSICO	AVANCE FINANCIERO	COSTOS DURANTE LA SUSPENSIÓN
MAGANGUÉ ACUEDUCTO REDES	PAF-ATF-O-154-2015	2	165	Suspendido	98%	93%	\$ 115.973.964
TUMACO ESTUDIOS Y DISEÑOS PLAN MAESTRO	PAF-ATF-C-039-2015	4	505	Vigente	N/A	18%	\$ 67.339.720
RIOHACHA ACU. SENA	PAF-ATF-O-002-2016	1	180	Suspendido	96%	67%	\$ 113.729.305
APARTADO POZOS	PAF-ATF-O-809-2017	1	292	Terminado	100%	31%	\$ 205.012.036
ARGELIA ESTUDIOS Y DISEÑOS ACUEDUCTO	PAF-ATF-C-006-2016	1	60	Vigente	N/A	70%	\$ 44.893.147
LA PLATA ACUEDUCTO	PAF-ATF-O-043-2017	2	240	Vigente	24%	14%	\$ 179.572.587
OPORAPA ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	PAF-ATF-O-308-2017	1	90	terminado	100%	95%	\$ 15.712.601
VILLAVICENCIO ALCANTARILLADO	PAF-ATF-O-347-2015	4	378	Suspendido	74%	69%	\$ 105.498.895
TABLÓN DE GÓMEZ ALCANTARILLADO	PAF-ATF-O-013-2017	3	625	Suspendido	12%	11%	\$ 178.824.867
MOCOA ACUEDUCTO	PAF-ATF-O-025-2017	1	33	Vigente	42%	56%	\$ 65.843.282
VILLAGARZÓN ALCANTARILLADO	PAF-ATF-O-018-2017	1	120	Suspendido	22%	19%	\$ 86.793.417
SAN BENITO ACUEDUCTO	PAF-ATF-O-020-2016	1	30	Vigente	N/A	4%	\$ 142.161.631
SAN GIL ALCANTARILLADO	PAF-ATF-O-044-2016	1	30	terminado	100%	72%	\$ 10.475.066
POPAYÁN PTAP	PAF-ATF-O-019-2018	1	210	Suspendido	0%	0%	\$ 109.239.990
MONTERÍA ALCANTARILLADO II	PAF-ATF-O-066-2017	1	30	En liquidación	100%	95%	\$ 22.446.573
SAN PABLO UNIDADES SANITARIAS	PAF-ATF-O-043-2018	1	60	Vigente	3%	0%	\$ 44.893.147
GÉNOVA ACUEDUCTO	PAF-ATF-O-018-2018	1	60	terminado	100%	48%	\$ 44.893.147
AQUITANA ALCANTARILLADO	PAF-ATF-O-029-2017	1	60	Vigente	N/A	5%	\$ 44.893.147
COLÓN ALCANTARILLADO	PAF-ATF-O-007-2016	1	300	Vigente	N/A	9%	\$ 724.465.733
SAN JUAN DEL CESAR ALCANTARILLADO II	PAF-ATF-O-030-2017	1	180	Vigente	N/A	5%	\$ 56.116.433
							\$ 1.878.778.169

En lo que concierne al contrato 451 de 2016 la cláusula sexta estable como costo fijo de administración, la suma de \$38.442.858 mensuales (valor sin IVA) el cual incluye "Hasta 6 proyectos con sus correspondientes procesos de obra y/o consultoría y su interventoría".

Analizados los proyectos asociados a este contrato se evidenció que, a 31 de diciembre de 2018, FINDETER ha administrado dos (2) proyectos los cuales se encuentran en ejecución. Las cifras permiten evidenciar que el valor de remuneración para las vigencias 2016 a 2018 resulta superior al valor de ejecución contractual como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No.18 Remuneración contrato 451 de 2016

AÑO	Aportes MVCT	Presupuesto asignado a contratos de obra e interventoría	Ejecución contractual	Rendimientos	Remuneración Findeter	Seguimiento
2016	6.000.000.000	-	-	101.852.752	269.100.006	
2017	6.000.000.000	3.114.993.931		541.844.600	488.422.340	
2018	6.000.000.000	11.770.127.749	56.558.279	662.789.053	462.467.638	40.000.000
TOTALES	18.000.000.000	14.885.121.680	56.558.279	1.306.486.405	1.219.989.984	40.000.000

Los hechos descritos, generados por la ausencia de una metodología que precise y especifique las variables y criterios a tener en cuenta en la definición de la remuneración en favor de FINDETER, aspecto que adicionalmente no es objeto de análisis y evaluación en el proceso previo a la contratación entre MVCT y FINDETER.

Tales situaciones evidencian deficiencias en la elaboración de los estudios y análisis que deben adelantarse previo a la suscripción de los contratos y traen como consecuencia comportamientos variables y en algunos casos atípicos en el cobro de la remuneración en los diferentes contratos celebrados para tal fin, cobros que no guardan relación con los avances de obra y ejecución de los proyectos y remuneración en periodos en que los proyectos se encuentran suspendidos (aproximadamente el 46% de este tipo de contratos entran en suspensión en algún momento de su ejecución).

Lo evidenciado contraviene los principios de economía y eficiencia que deben regir la administración de recursos públicos.

ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS DE MVCT Y FINDETER

a) Políticas y lineamientos:

En relación con las situaciones evidenciadas por la CGR no se desvirtúa la falta de políticas, lineamientos, reglamentos internos y/o documentos que definan variables y criterios a considerar en la determinación de los honorarios por parte de FINDETER; ni la falta de metodología que permita su verificación y control por cuanto la respuesta informa que partir de marzo de 2019, se emite la metodología de costeo para la presentación de las ofertas, la cual no fue aportada y fue expedida en periodo posterior al cual corresponden los hechos evaluados; adicionalmente, la CGR no puede con la información suministrada verificar las variables establecidas en la estimación de honorarios, su consistencia y aplicación.

Por otra parte, llama la atención que FINDETER señale que en la propuesta de servicios de asistencia técnica del contrato 438 de 2015, son discriminables "los rubros que se señalaron en la misma para la ejecución de proyectos de agua y saneamiento básico"; para lo cual FINDETER definió unas funciones generales y actividades específicas, tales como contratar los servicios de una sociedad fiduciaria, elaboración de estudios previos, TDR, entre otros. Cuando no está en debate la estructura operativa ni el personal requerido para la ejecución del contrato, sino la base para estimación y determinación de los costos directos e indirectos discriminados que sustentan el cobro costos fijos, que para el caso que nos ocupa corresponde a \$1.641 millones del contrato 438-2015.

Es importante señalar, que el MVCT en su respuesta esboza la reglamentación inherente al manejo de los proyectos, y omitió la página 3. En relación con los párrafos finales es importante señalar que la CGR cuestiona en este literal el valor de la remuneración que fue establecida y negociada por las dos entidades; así como la falta de políticas, lineamientos, normas que sustenten técnicamente el valor fijo mensual cobrado por los contratos, y control frente a los costos efectivamente realizados, hecho que no desvirtúa lo expuesto por la CGR.

b) Remuneración fija no asociada al avance y ejecución de los proyectos

En relación con los argumentos de que entre noviembre de 2012 y diciembre de 2014 se estipula una remuneración variable acorde al grado de avance de los proyectos, pero que dadas las modificaciones y suspensiones contractuales derivadas de la estructuración de los proyectos que afectaban la planeación financiera, se acuerda el pago de un valor fijo mensual que asegure la estructura y permita el cumplimiento de las funciones en FINDETER, es necesario tener presente que:

1. No se aportan documentos que evidencien los cálculos que sustentan la afectación financiera para FINDETER del modelo de costos variables versus costos fijos, lo cual justifica la aplicación de un valor fijo. Así como tampoco, el cambio que presenta la estructura financiera de FINDETER con el cobro de costos fijos.
2. La propuesta presentada al MVCT para el cobro del costo fijo incluye aspectos como el personal requerido para la ejecución del contrato, las instalaciones físicas (oficinas y puestos de trabajo, servicios públicos, papelería y materiales de oficina, correspondencia interna y externa, archivo activo que permita la consulta de documentación (incluye medios físicos y magnéticos), equipos de cómputo (PC, impresoras, escáner y equipos audiovisuales) y sistemas (programas de normal uso y específicas debido al componente técnico) y seguros; sobre los cuales no se aportó a la CGR el análisis empleado para la estimación de los costos ni los costos efectivamente realizados por cada vigencia desde la celebración del contrato 438-2015, a pesar de ser solicitados, según se evidencia en el requerimiento 7 del 28 de agosto de 2019.

La comparación de costos en los contratos 036-2012 y 438-2015 en los que FINDETER señala que el contrato de 2012 es el inicial y otro fue celebrado dos años y medio después, lo que generó un espacio de negociación basado en la experiencia obtenida; así como el pago de un costo fijo mensual, es de señalar que se toman estos contratos por cuanto son los que administran un número de proyectos similares, lo cual no es controvertido por FINDETER, y que en consecuencia para la CGR genera a FINDETER un costo equiparable; no obstante, el contrato 036-2012 que lleva seis (6) años ha generado costos por \$25.603 millones, en tanto que el contrato 438-2015 que lleva 3.5 años, la mitad de tiempo, pero sus costos son \$69.503 millones; es decir, diferencia de 2.7 veces más en este lapso de tiempo, sobre las cuales la CGR no evidenció los análisis y estimaciones que sustentaron el cobro a pesar de representar el 56.84% del total de los honorarios cobrados por FINDETER hasta el momento.

En cuanto a tomar los análisis a partir del valor apropiado (FINDETER) y/o valor del contrato (MVCT), sustentado en que fue tomado como referencia al momento de realizar cada negociación porque es el que tiene el monto de los recursos administrados, y que hace que disminuya el costo del 14% y 42% al 9 y 8% respectivamente, es de anotar que:

1. La apropiación de recursos es una afectación provisional del presupuesto y está orientada a asegurar la existencia de recursos para asumir las obligaciones futuras y garantiza que no se excederán los límites de gastos previstos; en tanto que los compromisos es la afectación definitiva de la apropiación, garantizando su no desvío a otros fines; en este sentido, no es pertinente hacer el análisis sobre una afectación provisional.

2. El 42% y 14% está tomado a partir de los honorarios efectivamente generados por FINDETER los cuales están facturados en relación con el compromiso previamente adquirido, razón por la cual no es pertinente analizarlo con respecto a la apropiación, más aún cuanto en esta es factible un cambio vía otro sí, tal como se evidencia en el contrato 451-2016, que tiene un costos fijo mensual y contempla adicionalmente, que en caso de requerirse un plazo adicional para la ejecución y liquidación de los proyectos, el MVCT adicionará los recursos correspondientes para el pago de los costos fijos.
3. Frente al planteamiento de que el costo total del programa (6.3%), está dentro del promedio de lo cobrado hasta el momento, considerando los recursos administrados por contrato, no se desvirtúa que los costos cobrados hasta el momento, en el contrato 438-2015 ascienden a \$69.503 millones durante tres (3) años de funcionamiento y representan 56.84% de los 122.268 millones cobrados por FINDETER en los diferentes contratos interadministrativos.

Por las razones antes expuestas se mantiene este literal.

- c) fija tope máximo, pero no tope mínimo de número de proyectos administrados para reconocimiento de la cuota fija de administración.

El hallazgo está de un parte orientado a la asignación de una remuneración fija de hasta 40 proyectos durante la vigencia del contrato sin considerar un monto mínimo de contratos a administrar; por cuanto, si bien existen costos fijos; también lo es que existen costos variables los cuales están en función de los proyectos administrados.

Es así como, por ejemplo, la estructura organizacional, los equipos, la digitalización y envío de correspondencia entre otros, dependen de la cantidad de proyectos administrados, y que para el caso que nos ocupa, es el reconocimiento de honorarios fijos hasta 40 proyectos cuando durante el 2015 se administraron 14 y 18 en 2016. El cobro de honorarios de este contrato representa el 56.84% del total cobrado por FINDETER hasta el momento por este concepto.

FINDETER señala que no existe mayor remuneración a pagar debido a que hasta junio de 2018 no se encontraban directamente relacionados; sobre lo cual es de destacar que al considerar el monto total pagado (costo fijo), en relación con la cantidad de proyectos administrados, se tiene una relación inversamente proporcional; es decir, si de distribuye el costo fijo en pocos proyectos el costo asignado a cada uno es mayor que cuando se tiene mayor cantidad de proyectos, donde el costo de administración disminuye.

Por otra parte, FINDETER no debate el porcentaje de suspensiones y prórrogas presentados durante la ejecución de los proyectos, por el contrario, señala que son producto de las modificaciones en los diseños y cambios de plazos por reformulaciones. Adicionalmente, que el cobro de honorarios a partir de julio de 2018 sobre proyectos activos, se efectúa considerando que la gestión del supervisor continúa vigente mientras esta condición persista.

Indican que un contrato puede ser objeto de reformulaciones y suspensiones; sin embargo, el porcentaje presentado en estos proyectos es del 46% por causas imputables a deficiencias en planeación (licencias, servidumbres, diseños, entre otros), afirmación que no desvirtúa que con los costos administrativos generados durante una suspensión exista una disminución de los recursos disponibles para la construcción de infraestructura de agua potable y saneamiento básico.

En relación con los costos fijos de asistencia técnica del contrato 451-2016, es preciso señalar que FINDETER no controvierte los valores pagados hasta el momento por la administración de dos (2) proyectos. Adicionalmente, si bien es cierto que, el costo fijo del contrato se calculó a partir de los recursos a administrar y el número de proyectos a viabilizar por parte del Ministerio, también lo es que está sujeto a adicionar recursos cuando se requiera un plazo adicional de ejecución o

liquidación; así mismo, no se consideró reducción, considerando que la experiencia del contrato 438-2015 señalaba que el MVCT viabilizaba proyectos por debajo de lo esperado.

El MVCT señaló que en septiembre de 2016 el contrato superó los 40 proyectos: llegando hasta 79 en junio de 2018. en donde se definió el máximo valor mensual a pagar por concepto de remuneración fija; sobre el particular es preciso anotar que el contrato en su cláusula 4 define como cobro "*Costos fijos del contrato (hasta 40 proyectos con sus correspondientes procesos de obra y/o consultoría y su interventoría)*", quiere decir que el cobro es por proyecto y no por el número de contratos. Adicionalmente, el MVCT no relacionó los proyectos de 2016 que aduce en la respuesta para verificarlos, por cuanto revisada nuevamente la base de datos y los informes de la fiduciaria, se evidencia existían 19 proyectos; es decir que, no superó los 40 proyectos. Ahora bien, a junio de 2019 la base de datos presenta 82 proyectos de los cuales 18 están liquidados y cuatro (4) devueltos; es decir que, a junio de 2019 se están administrando 60 proyectos que incluyen tres (3) en alistamiento y dos (2) en convocatoria.

Por otra parte, el MVCT señala que el otro sí del contrato 438-2015 define un valor máximo de remuneración fija que es decreciente, estimado a partir de una proyección de ejecución y liquidación de los proyectos; al respecto es preciso indicar que el Ministerio no aportó los análisis, cálculos y variables considerados para la definición de estos honorarios.

Frente a los \$1.878 millones de costo sobre proyectos suspendidos, el MVCT señaló que la aplicación es a partir del 10 de julio de 2018 y que no se realizó el cálculo con la totalidad de proyectos activos, generando un cálculo no acertado por parte de la CGR. Sobre el particular, es preciso señalar que el valor fue reportado por FINDETER en respuesta al numeral 1, oficio 18, en el cual se le solicitó la información del costo por proyecto suspendido del contrato 438-2015 durante la suspensión. Así las cosas, el valor señalado del hallazgo fue determinado por FINDETER y no por la CGR.

Finalmente, si bien un contrato puede ser objeto de reformulaciones y suspensiones dada la complejidad de la infraestructura; llama la atención que el valor de la remuneración del contrato 438-2018 represente el 46% del total pagado por este concepto, donde las causas son imputables a deficiencias en planeación (licencias, servidumbres, diseños, entre otros).

En relación con las condiciones suspensivas la CGR está de acuerdo que es diferente de una suspensión contractual, ajustando el hallazgo en ese sentido; sin embargo, es importante señalar que MVCT da cuenta de sólo un proyecto de los 20 mencionados por la CGR, el cual presenta el menor avance físico (5%) y menor tiempo de suspensión, que es el proyecto "Construcción del sistema de Alcantarillado Sanitario del Corregimiento de la Junta, La Peña y Curazao", el cual no desvirtúa lo expuesto en el hallazgo por las siguientes razones:

1. No se desvirtúa que la suspensión y/o condiciones suspensivas son ocasionadas por deficiencias en el diseño: toda vez que fue necesario realizar el cambio en la ubicación de las lagunas de oxidación por afectación en un balneario del Municipio, hecho que generó un cambio en el permiso ambiental y rediseño del proyecto realizado en la fase II, adicional al tema de recursos adicionales, aprobación del ente territorial, servidumbre y aprobación de la reformulación del MVCT.
2. Si bien el MVCT y FINDETER han requerido al Municipio para que reporte los avances e incluso lo cita el 10 de octubre de 2019 a comité de reacción, donde se acuerda que el Municipio solicite ampliación de las condiciones suspensivas, la cual es aprobada hasta el 15 de marzo de 2020 dada las justificaciones de la entidad territorial, no se desvirtúa que sobre este proyecto se continuarán generando costos fijos mensuales a FINDETER.

En relación con la respuesta dada por el MVCT al contrato 451-2016, la CGR no desconoce que las condiciones de remuneración fueron pactadas entre FINDETER y Ministerio, y que sobre las

misma se convino el cobro de un valor fijo por la administración de hasta seis (6) proyectos, sino que desde 2016 a junio de 2017 se han remitido dos (2) proyectos por parte del MVCT que han generado costos por concepto de administración de \$1.220 millones mientras que la ejecución contractual de los mismos no supera los \$57 millones, situación que no fue controvertida en la respuesta, sino que presenta las condiciones que han afectado la ejecución de los proyectos de Pamplona y Quibdó, informando adicionalmente que las entidades territoriales son quienes estructuran los proyectos.

Finalmente, señala que a la fecha han viabilizado cinco (5) proyectos para ser ejecutados, que se está ejecutando más del 87% del valor del contrato, de los cuales Quibdó tiene viabilizado \$12.005 millones (54%) de los recursos asignados al contrato y el proyecto de Pamplona \$3.421 millones (15%); sobre el particular es pertinente señalar que, la viabilización implica la asignación del recurso y garantizar la disponibilidad; sin embargo, no tiene relación con la ejecución la cual está directamente asociada al suministro de bienes y servicios, que para el caso que nos ocupa es el reconocimiento de \$56 millones con corte a 31 de diciembre de 2008, valor pagado por obras e interventoría, hecho que no desvirtúa lo expuesto por la CGR y en consecuencia se mantiene el hallazgo con la indecencia comunicada inicialmente.

Finalmente, con relación a la aclaración señalada por el MVCT respecto de los contratos que inician y contextualizan el hallazgo, es importante precisar que:

Contrato 036-2012: No se acepta la precisión de que ninguno de los contratos derivados desborda el plazo de ejecución del contrato señalada por el MVCT, por cuanto el otro si No.8 está justificado de la siguiente forma: *"Dado que en el marco del contrato 036 de 2012, se desarrollan proyectos de agua potable y saneamiento básico cuya ejecución desborda el plazo establecido en la cláusula sexta del contrato, modificada mediante otrosí No. 4 del 5 de septiembre de 2013, se requiere una prórroga al contrato interadministrativo (...)".*

Contrato 159-2013: Se acepta las precisiones y se ajusta el contexto.

Hallazgo No.5 Planeación y viabilización de proyectos

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículos 209, 113, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia, artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, Resolución 379 del 4 de julio de 2012 y modificatorias, artículo 3 de la Ley 152 de 1994, Ley 489 de 1998, art 3, 4 y 6, Sentencia C-983 de 2005, Ley 1150 de 2007 Artículo 13, Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P.: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Bogotá, D.C.: 25.02.2009. Expediente: 15797, Corte Constitucional Colombiana - Sentencia C-300/2012, Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. CP: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Exp. 14287 del 31 de agosto de 2006. (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

En desarrollo de los procedimientos establecidos en el marco de la ACES realizada por la CGR, la evaluación de los proyectos seleccionados en la muestra, los cuales surtieron el proceso de presentación, viabilización, aprobación, y han contado con el servicio de asesoría y asistencia técnica por parte de FINDETER para efectos de su ejecución, permitió evidenciar problemáticas asociadas y/o derivadas de debilidades del proceso de planeación y viabilización de los mismos, como se evidencia en los ejemplos que se indican en el siguiente cuadro:

Tabla No.19 Deficiencias de planeación y viabilización de proyectos

CONTRATO	SITUACIÓN	OBSERVACION
1. MOMPOX PAF-ATF-0-148 2015	El contrato se proroga en seis oportunidades en razón al tiempo requerido para que las entidades territoriales obtengan los recursos de contrapartida necesarios para adicionar al monto inicial (Departamento \$10 mil millones y Municipio \$2 mil millones) y garantizar la ejecución de proyecto.	Deficiencias en la planeación y viabilización en los componentes técnico y financiero que derivan en la necesidad de adicionar recursos y reformular el proyecto. Tal gestión implica tiempos adicionales que ocasionan que, tras haber acta de inicio del 11 de febrero 2016, el avance físico alcanzado sea del 38% y el financiero del 29% y aún no se satisfaga la necesidad de la comunidad en materia de alcantarillado.
2. BAHIA SOLANO PAF-ATF-066-2013	La ejecución del proyecto implicaba la intervención de una quebrada, actividad para la cual no se había realizado el trámite inherente al permiso ambiental.	Deficiencias en la planeación y viabilización en el componente ambiental que implican que el proyecto previsto para 12 meses con inicio el 13 de agosto de 2013 se ejecute en 30 meses y se liquide el 26 de febrero de 2016.
3. SAN JUAN DEL CESAR - GUAJIRA PAF-ATF-0-030-2107	Como resultado de la Fase I, se requieren actividades en materia de Diseños Estructurales y Gestión Ambiental que se ejecutan en la Fase II en que se encuentra el proyecto.	Deficiencias en la planeación y viabilización en componente técnico y ambiental implican que continúe en Fase II, prevista para 5 meses y fase I Terminó en diciembre 2017. Según programación la actividad de Diseños Estructurales se debió presentar el 17 de febrero de 2019 y la de Gestión Ambiental debió culminar el 22 de febrero de 2019, productos de los cuales a la fecha no se tiene reporte de avance.
4. YOPAL PAF-ATF-105-2014	<p>El proyecto requirió ajustar y complementar diseños de la PTAP y obras de protección ribereña. Así mismo, complementar estudios de riesgos.</p> <p>Adicionalmente fue objeto de reformulación que debió surtir trámite ante MVCT⁶².</p> <p>En el transcurso de la ejecución del proyecto se requirió trámite de servidumbres eléctricas, el cual inició el 6 de septiembre de 2018; según oficio No. 2019212433 de 2019-06-11, remitido por la Alcaldía de Yopal a la Gerente de Agua y Saneamiento Básico hay deficiencias en la calidad de la información (realidad del sector, levantamiento topográfico, estructuras existentes, linderos reales, permisos de la Gobernación del Casanare, entre otros) suministrada por contratista y FINDETER que dificultan el trámite para que la Alcaldía efectúe la gestión.</p> <p>Entre 2015 y 2017 la norma de</p>	<p>Deficiencias en la planeación y viabilización en componente técnico y ambiental implican suscripción de otrosíes 4 y 5 que prorrogan el plazo en 6,5 meses y suspensión por 4 meses.</p> <p>La reformulación implicó suspensión de 8 meses, producto de la cual fue necesario prorrogar ejecución de Fase II en 9 meses.</p> <p>El trámite de servidumbres eléctricas evidencia deficiencias en el componente documental y en la coordinación que exige la aprobación de las mismas e implicó suscripción de otrosíes 8 y 10 que prorrogan fase II en 5.5 meses.</p>

⁶² Suspensión No. 2 y sus respectivas prorrogas No. 1, 2 y 3.

	<p>reglamento técnico de instalaciones eléctricas (RETIE) cambió y ello ocasionó que los diseños eléctricos inicialmente presentados (año 2015) deban ser ajustados y actualizados.</p>	
<p>5. CHARALÁ – PAF-ATF-D-137-2015</p>	<p>Producto de las Fases I y II se evidenció la necesidad de incluir componentes o ítems no considerados en el alcance inicial del proyecto; los cuales exigían recursos adicionales: “(...) <i>mayor valor del alcantarillado pluvial teniendo en cuenta que inicialmente no se había contemplado áreas de drenaje, de escorrentías que incrementan los caudales y diámetros de los tubos colectores</i>”.</p> <p>El contrato de obra requería un adicional de \$3.013.568.196. Así mismo el proyecto implicaba gestionar permiso de Ocupación de Cauce para la construcción de los cabezales de descarga del sistema pluvial y sanitario y la instalación del colector final del sistema sanitario.</p> <p>Producto de la necesidad de considerar cambio de trazado también se requería gestionar 33 servidumbres nuevas.</p> <p>En conjunto estos requerimientos no alcanzaban a ser tramitados en el plazo estimado para cumplir el objeto contractual.</p>	<p>Deficiencias en la planeación y viabilización en los componentes técnico, financiero y ambiental derivaron en la decisión de la terminación anticipada del proyecto y que la comunidad del municipio no fuera beneficiada con la construcción del sistema de alcantarillado sanitario y pluvial.</p>
<p>6. FUNDACIÓN PAF-ATF-O-016 DE 2017</p>	<p>Problemas estructurales en el diseño de la obra: i) Los planos evidencian una tubería que en visita de campo se comprobó que no existe; ii) Una parte de las tuberías a instalar no tendrían colector por donde evacuar las aguas; iii) Existe tubería a instalar de 08" pero la tubería con la que se debe empalmar es de Ø16".</p> <p>Informe Interventoría de Oct.2018 indica que no se ha recibido a satisfacción la Fase I, concebida como prerequisite para entrega funcional de la fase II</p>	<p>Deficiencias en la planeación y viabilización en el componente técnico han implicado retrasos y modificaciones en la ejecución del proyecto, la interventoría reporta incremento de las PQRS instauradas por la comunidad; a julio 2019 hay 284 de las cuales 82% no se han cerrado.</p>
<p>7. SDCORRO PAF-ATF-008-2012</p>	<p>Durante su ejecución, el proyecto tuvo que ser suspendido debido a que los diseños que el municipio entregó con el proyecto al MVCT para su viabilización, no tenían la completitud de la información ni el detalle necesario para construcción, así mismo, el proyecto adolecía de la falta de legalización de la documentación requerida para la ejecución de las obras: compraventa de predios puntuales, derechos de servidumbre y plan de compensaciones.</p>	<p>Deficiencias en la planeación y viabilización en los componentes técnico y jurídico que derivaron en la necesidad de adicionar recursos, reformular el proyecto y aumentar los tiempos de ejecución, circunstancias que hicieron que la satisfacción de las necesidades de la población se llevara a cabo, pero no de forma oportuna.</p>

<p>8. MARÍA LA BAJA PAF-ATF-084-2013</p>	<p>Iniciada la ejecución del contrato, se encontraron diferencias entre las cotas de diseño presentadas en los planos y las cotas que se obtuvieron del ejercicio realizado en campo. Esta circunstancia requirió que el municipio realizará los respectivos ajustes de diseño. Del resultado de los nuevos levantamientos topográficos, se pudo establecer que existían nuevos sectores que no fueron incluidos inicialmente dentro del alcance del proyecto, lo que dio lugar a la reformulación del proyecto.</p>	<p>Deficiencias en la planeación y viabilización en el componente técnico, lo que dio lugar a la reformulación del proyecto. La adición de recursos y el aumento de los tiempos de ejecución, circunstancias que hicieron que la satisfacción de las necesidades de la población se llevará a cabo, pero no de forma oportuna.</p>
--	--	--

Elaboró: Equipo auditor

La anterior situación obedece a que en el esquema de presentación de los proyectos resultan evidentes las falencias de las entidades territoriales en la estructuración de los mismos. Adicionalmente, en los procesos de viabilización y aprobación de recursos, prima la verificación documental en lugar del análisis técnico, a nivel de detalle y profundidad, de tal forma que permita determinar la factibilidad de la solución de las necesidades, a partir de los términos y condiciones estipuladas para los proyectos en el momento de su presentación.

Tal situación deriva en que incluso la identificación de la necesidad real y la forma de satisfacerla, apenas se conozca una vez se suscribe la contratación para la ejecución de las obras.

De acuerdo con el análisis de los proyectos que conforman el universo considerado en la ACES, estos son objeto de prórrogas y suspensiones que incrementan el plazo inicialmente previsto en un 68% en promedio, mientras que los recursos necesarios para financiar su ejecución implican adiciones que alcanzan en promedio el 9%.

También se estableció que las modificaciones en tiempo y recursos se enfocan en su mayoría a solucionar problemáticas asociadas a requisitos técnicos –deficiencias de los estudios y diseños-, financieros –necesidad de recursos adicionales-, legales, ambientales y documentales –permisos, servidumbres, licencias, autorizaciones, entre otros-.

Sin desconocer que la magnitud y naturaleza de los proyectos impide una aproximación total a los requerimientos y a la forma como se dará solución a la necesidad, producto del análisis se observó que en muchos casos las problemáticas obedecen al incumplimiento de requisitos, a omisiones y/o debilidades en la labor de verificación de las condiciones técnicas, legales, financieras y ambientales necesarias para la ejecución de los proyectos, y a deficiencias en la coordinación entre los actores involucrados, lo que origina proyectos viabilizados sin el lleno de los requisitos haciendo menos eficiente y eficaz la acción del Estado como agente promotor de la dinámica del Desarrollo y

de la solución de proveer el servicio de agua y saneamiento básico a las comunidades que lo requieren.

De lo anterior se evidencia vulneración a los principios de planeación, celeridad, eficacia, eficiencia, coordinación y responsabilidad, que da como resultado la afectación al bienestar general y la calidad de vida de las poblaciones beneficiarias de dichos proyectos.

ANÁLISIS RESPUESTA:

Es claro para la CGR, que la ejecución de los proyectos es realizada por fases y cada una de ellas tiene sus condiciones y particularidades propias de los requerimientos y obligaciones establecidas en el contrato; de igual forma cada una de ellas actúan como sinergia para lograr el objetivo final del proyecto.

De igual forma la CGR, entiende que las reformulaciones, adiciones y otros aspectos que involucren en la ejecución de este tipo de proyectos tienen un alto componente de incertidumbre en ocasiones por hechos fortuitos y que no dependen directamente del ejercicio técnico de la planeación, sin embargo, se reitera en términos de eficiencia la planeación como la optimización en el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que se genere sea positiva.

En este mismo contexto, la viabilidad y estrategias de los proyectos deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder; en este sentido, que se logre la satisfacción de las necesidades generales de los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. De acuerdo con lo anterior se mantiene el hallazgo en el sentido que esta situación obedece a que en el esquema de presentación de los proyectos resultan evidentes falencias de las entidades territoriales en la fase de estructuración.

Las aprobaciones de viabilidad de los proyectos no solo involucran aspectos financieros, además incluyen elementos técnicos y de diseño que requieren de licencias y autorizaciones que exigen el cumplimiento del proyecto. En este sentido los requisitos ambientales y de autorización de servidumbres son aspectos fundamentales, al no contar con ellos inciden en condiciones adicionales que afectan el cumplimiento efectivo en términos de eficiencia y eficacia de los contratos.

En los casos descritos se presentaron falencias que tuvieron que ser ajustadas en el desarrollo del contrato, o no pudieron ser solucionadas, lo que confirma deficiencias en la planeación, esto como resultado de la viabilización y aprobación en la cual prima la verificación documental en lugar del análisis técnico a nivel de detalle y profundidad, hecho que ocasiona el incumplimiento del plazo inicialmente establecido o la imposibilidad de finalizar los proyectos, con la consecuente afectación a la comunidad, dando como resultado la no satisfacción oportuna de la necesidad inicialmente planteada.

Si bien los entes territoriales son los responsables de la estructuración y presentación de los estudios y diseños, es en la fase de viabilización ante el MVCT en donde debe evaluarse, de manera integral, si con la información documental allegada, el proyecto puede llevarse a cabo. Ello implica desplegar las acciones necesarias, idóneas y suficientes, tendentes a asegurar la ejecución exitosa, la que debe valorarse en términos no sólo del óptimo aprovechamiento de los recursos

(eficiencia), sino también de la satisfacción oportuna de las necesidades de la población en materia de acueducto y saneamiento básico (eficacia).

Si bien es cierto como lo señala FINDETER, que en la asistencia que presta adelantó todas las gestiones para requerir el trámite de los permisos ambientales y gestión predial requeridos, estos no son oportunos e implican suspensiones que limitan el cumplimiento en tiempo efectivo del proyecto.

La integralidad y el compromiso de los diferentes actores que participan en la planeación, viabilización y ejecución del proyecto deben actuar en concomitancia para el logro de los objetivos cuyo fin primordial es la solución de los problemas de la población como fin último del Estado. De acuerdo con lo anterior se mantiene el hallazgo en el sentido que esta situación obedece a que en el esquema de presentación de los proyectos resultan evidentes las falencias de las entidades territoriales en la estructuración.

En el caso del proyecto de Yopal, respecto a la respuesta del MVCT, es preciso indicar:

1. Deficiencias en la planeación y viabilización:

Manifiesta el MVCT que el otrosí No. 4 suscrito el 31 de mayo de 2017, se justifica en la solicitud del contratista de prórroga por 2.5 meses para la fase II, argumentando entre otros la *"necesidad de ajuste y complementación de los diseños entregados por la construcción para la correcta ejecución de la PTAP y obras de protección ribereña"*.

En relación a la justificación del otrosí No. 5 suscrito el 9 de agosto de 2017, el ente auditado indica que previo a la suscripción, el contratista de obra expuso las razones que la justificaban y que la supervisión por parte de FINDETER la estudió y avaló y que correspondió *"a situaciones que se presentaron en el desarrollo de la obra y no a deficiencias en la viabilización del proyecto"*.

Contrario a lo indicado por el ente auditado, en el acta No. 369 del comité fiduciario realizado el 8 de agosto de 2017 en la cual se aprueba la suscripción del otrosí No. 5, se indica: *"SOLICITUD DEL CONTRATISTA: El contratista de obra, CONSORCIO AGUAS DE YOPAL, mediante comunicación CAY-0617-107 del 6 de julio de 2017, realizó la solicitud de prórroga al contrato de obra No. PAF-ATF-O-105-2014 por el termino de 4 meses, señalando la necesidad de realizar un ajuste y complementación a los diseños entregados para la construcción con el fin de garantizar la correcta ejecución y operación de la PTAP"*.

Lo anterior confirma que la prórroga de 6.5 meses otorgada mediante otrosí No. 4 y 5 obedeció a la misma causa o necesidad que no era otra que *"realizar un ajuste y complementación a los diseños entregados para la construcción con el fin de garantizar la correcta ejecución y operación de la PTAP"*.

Respecto a la respuesta presentada por el MVCT, se concluye que se presentaron falencias que tuvieron que ser ajustadas en el desarrollo del contrato, lo que confirma deficiencias en la planeación del proyecto, esto como resultado de la viabilización y aprobación en la cual primó la verificación documental en lugar del análisis técnico a nivel de detalle y profundidad, hecho que ocasionó el incumplimiento del plazo inicialmente establecido y la afectación a la comunidad, dando como resultado la no satisfacción oportuna de la necesidad inicialmente planteada.

2. Suspensión de 8 meses por reformulación:

Manifiesta el MVCT, que el proyecto se suspende el 18 de diciembre de 2017 para hacer reformulación técnica y financiera del proyecto y 2 meses⁶³ después se realiza visita para brindar acompañamiento técnico y establecer el estado de avance de la tercera reformulación; a partir del mes de marzo de 2018 se inician gestiones y reuniones para establecer compromisos de cada una de las entidades involucradas y finalmente se presenta el proyecto de la reformulación No. 3 ante el comité técnico el 25 de junio de 2018, el cual es aprobado en esta misma fecha. Seguidamente el municipio de Yopal solicita la cuarta reformulación que fue aprobada el 10 de julio de 2018 y finalmente se suscribe acta de reinicio el 18 de agosto de 2018.

En el numeral VIII de la respuesta se indica que *“FINDETER” no entregó al diseñador el documento de los soportes técnicos de todas las modificaciones de la PTAP en la fecha pactada y por lo tanto la EAAY y el diseñador no entregaron la respuesta al ente territorial de acuerdo al compromiso establecido”*.

De lo anterior se concluye que las acciones adelantadas por el MVCT para la reformulación del proyecto no se realizaron de forma expedita y coordinada, toda vez que como se indicó anteriormente, 2 meses después de suspendido el contrato se iniciaron los trámites administrativos correspondientes.

Así mismo los trámites contractuales a cargo de FINDETER y del Patrimonio Autónomo tardaron 1 mes después de haberse tenido la aprobación de la cuarta reformulación llegando a reiniciar el contrato el 18 de agosto de 2018. De la misma forma se presentaron incumplimientos de los compromisos adquiridos por FINDETER, lo que retrasó el cumplimiento de parte de los demás entes involucrados.

De lo antes expuesto se concluye que los entes involucrados han actuado de forma tardía e incumpliendo sus compromisos adquiridos, lo que genera vulneración al principio de celeridad, coordinación, responsabilidad, eficacia y eficiencia que deben acatar entre los involucrados (MVCT, FINDETER, Patrimonio Autónomo y contratista de Obra), con el fin de garantizar la armonía y cumplimiento en el ejercicio de sus funciones y así llegar a lograr los fines y objetivos estatales.

3. Tramite de Servidumbres:

Indica el MVCT que el trámite de las servidumbres ha estado a cargo del Municipio de Yopal de acuerdo a la Cláusula 7 del Convenio 199 de 2014, el cual no ha logrado su consecución a pesar de los reiterados requerimientos.

Al respecto este ente de control no desconoce la responsabilidad del Municipio de Yopal respecto del trámite y obtención de las servidumbres, lo cuestionado en este tema son las deficiencias de calidad de la información que le ha sido entregada por parte del contratista de obra y de FINDETER al ente territorial para que este pueda adelantar el trámite de forma correcta y oportuna.

Dentro de las deficiencias se encuentran lo indicado en el oficio No. 2019212433 de 2019-06-11, remitido por la Alcaldía de Yopal a la Gerente de Agua y Saneamiento Básico de FINDETER en el cual se indica que la inoportunidad en el trámite de las servidumbres obedece a las falencias de la información (realidad del sector, levantamiento topográfico, estructuras existentes, linderos reales, permisos de la Gobernación del Casanare, entre otros).

En relación al oficio antes mencionado y a las falencias de la información, el MVCT no se pronunció.

⁶³ 23 de febrero de 2018.

De lo antes expuesto se concluye que existe incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista de obra y de FINDETER, lo que ha dado como resultado diversas prórrogas que afectan el normal desarrollo contractual y por ende vulnera los principios de celeridad, coordinación, responsabilidad, eficacia y eficiencia que deben atender las entidades involucradas.

También en el proyecto de Yopal, respecto a la respuesta de FINDETER, es preciso establecer:

1-2. Deficiencias en la planeación y viabilización en componente técnico y ambiental (...) y reformulación (...):

Manifiesta esta entidad que el proyecto fue estructurado por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal EICE ESP S.A. "EAAAY" y viabilizado por el MVCT, *"de modo que FINDETER no participó en la selección del terreno, ni en la determinación de la factibilidad del proyecto, ni en los diseños técnicos para la construcción de las obras"*.

Seguidamente realiza el recuento del desarrollo del Programa Agua para la prosperidad y así mismo indica que suscribió *"Contrato interadministrativo No. 36 de 2012 para la prestación de la asistencia técnica y administrativa de los recursos para la construcción de las obras e interventoría correspondiente a los proyectos de agua y saneamiento básico (...) definidos por el MVCT, reiterando que son los entes territoriales los encargados de elaborar los estudios técnicos para la viabilización de los proyectos."*

FINDETER, indicó que la asistencia técnica brindada es entendida como el *"servicio mediante el cual se brindan labores de apoyo al cliente en el desarrollo de las etapas precontractual, contractual y postcontractual, en relación con programas o proyectos previamente viabilizados o priorizados por este (MVCT), en cuya realización FINDETER obra por cuenta y en interés del cliente, por medio de un acompañamiento en aspectos técnicos, administrativos, legales y financieros."*⁶⁴

De acuerdo a lo anterior la asistencia técnica brindada por FINDETER en la etapa precontractual, no se entiende que debe limitarse únicamente a estructurar unos estudios previos y términos de referencia o pliegos de condiciones sobre estudios y viabilizaciones que pueden contener falencias, si ello ocurre estamos frente a una cadena interminable de errores que daría como resultado que los entes territoriales no cuentan con el soporte técnico que deben brindar el MVCT y FINDETER como entidades responsables del desarrollo del programa de aguas para la prosperidad.

De las respuestas presentadas por el MVCT, el Municipio de Yopal y FINDETER, se evidencia que cada una de las entidades se remite a endilgar la responsabilidad a las demás sin asumir la propia, desconociendo que han suscrito un contrato del cual se derivan diversas obligaciones y sobre los cuales han recibido un pago, pero aun así insisten en desconocer su corresponsabilidad (Artículo 113 Constitucional) en el desarrollo de estos proyectos y en las fallas que se han presentado en los mismos.

De lo antes expuesto, se concluye que las prórrogas, suspensiones y reformulaciones obedecen a deficiencias en la planeación, viabilización y la asistencia técnica brindada por FINDETER, asistencia técnica que se ha remitido a labores meramente administrativas.

3. Tramite de servidumbres eléctricas:

⁶⁴ Explicación del concepto de asistencia técnica remitido por FINDETER mediante oficio No. 13 de 27/09/2019

Este ente de control no desconoce las obligaciones a cargo del Municipio de Yopal contempladas en el Convenio y así mismo los diferentes requerimientos realizados para la consecución de las servidumbres. lo cuestionado es que la información remitida por el contratista de obra y FINDETER para el trámite de las servidumbres no contó con los requisitos exigidos y la calidad necesaria para dar el respectivo trámite, lo que generó atrasos en el cumplimiento de los plazos y las obligaciones previamente pactadas.

Así mismo es claro que el Municipio de Yopal debía ser conocedor de sus obligaciones respecto al trámite de servidumbres, pero su eficiente labor dependía de la información a cargo del contratista de obra y de FINDETER, la cual contenía deficiencias que dificultaron los trámites.

FINDETER indica que estos trámites son de absoluta responsabilidad del municipio y que *"respecto de la información suministrada por el contratista y FINDETER, esta se efectuó con el único propósito de coadyuvar al municipio para que procediera a efectuar la contratación de los respectivos avalúos para las servidumbres eléctricas"*, no obstante desconoce que de acuerdo a lo contemplado en el contrato de obra, era responsabilidad del contratista: *"Acompañar, apoyar y asesorar integralmente a las entidades involucradas en el proyecto en la gestión de los trámites requeridos para la adquisición de los predios necesarios para la constitución del proyecto (...)"⁶⁵, "Asesorar a las entidades involucradas en la gestión de los trámites para la obtención de los permisos y licencias necesarios para la construcción del proyecto"⁶⁶, "Elaborar, tramitar y gestionar ante las entidades correspondientes, los documentos requeridos para obtener todos los predios, servidumbres, permisos y licencias ambientales, viales férreas, fluviales y demás necesarias para la ejecución del proyecto (...)"⁶⁷ y "Adelantar los acercamientos entre las autoridades municipales y los propietarios de los predios requeridos para la ejecución del proyecto"⁶⁸*

De acuerdo a lo antes expuesto se concluye que la falta de coordinación interinstitucional y el incumplimiento de las obligaciones del contratista han conllevado a la suscripción de suspensiones y prorrogas reiteradas, las cuales no han permitido la entrega a satisfacción del proyecto.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la respuesta de la Alcaldía de Yopal, es preciso indicar:

1- 2. Deficiencias en la Planeación, viabilización del componente técnico y reformulaciones:

Si bien, el ente territorial manifiesta que el proyecto diseñado fue contratado por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal EICE ESP – EAAAY, de acuerdo a convenio suscrito por esta empresa y el Departamento del Casanare, en el párrafo de la cláusula décima cuarta del Convenio Interadministrativo de Cooperación Técnica y apoyo financiero No. 199 del 12 de diciembre de 2014, se indicó que los estudios, diseños y demás documentos fueron aportados por el Municipio, por tal razón este ente territorial conoció y avaló los mismo, situación que no exonera de responsabilidad al ente territorial respecto a las fallas en la planeación del proyecto.

3. Trámite de servidumbres eléctricas:

El ente territorial contextualiza las situaciones que se han presentado respecto a la adquisición de servidumbres de la red eléctrica y confirma las deficiencias en la información presentada por parte del contratista de Obra y FINDETER, llegando a contar con la información correcta hasta el mes de diciembre de 2018; una vez el ente territorial obtuvo toda la información, inició los trámites administrativos y legales para la imposición de servidumbres.

⁶⁵ Numeral 3º Clausula Sexta.

⁶⁶ Numeral 5º Clausula Sexta.

⁶⁷ Numeral 11 - Clausula Sexta

⁶⁸ Numeral 13 - Clausula Sexta

De lo antes expuesto se concluye que existe incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista de obra y de FINDETER, lo que ha dado como resultado diversas prórrogas que afectan el normal desarrollo contractual y por ende vulnera los principios de celeridad, coordinación, responsabilidad, eficacia y eficiencia que deben atender las entidades involucradas.

En el proyecto de Charalá, resultan evidentes las debilidades en el ejercicio de planeación, ya que, los diseños no coinciden con las condiciones del terreno, fueron incluidos barrios que no se contemplaron inicialmente y lo más relevante, la separación de redes pluviales y sanitarias, elemento necesario para que el sistema no se sature y se generen desbordamientos. Se entiende que dichas condiciones pueden variar con el paso del tiempo, las modificaciones demográficas, geográficas, climáticas, ambientales entre otras y que esto puede llevar consigo variaciones en los diseños. Sin embargo, para el caso en cuestión resulta evidente que no existía total claridad frente al alcance de la necesidad a satisfacer y de aspectos técnicos básicos en el proyecto presentado a viabilización, en consecuencia, los cambios en el proyecto fueron considerables y, como lo apunta el hallazgo, derivaron en un requerimiento financiero que no fue posible solventar durante la ejecución del contrato.

Adicionalmente, el mecanismo de viabilización fue ineficaz ya que no se estableció de manera técnica si el proyecto era viable (con modificaciones mínimas), por el contrario, el MVCT otorgó una viabilidad financiera sin prever un cambio sustancial que, como muestran los hechos, no pudo ser solucionado ni por el Municipio, ni por el MVCT, aun considerando que el primero realizó gestiones para conseguir los recursos.

Con base en los argumentos expuestos para los casos descritos, se confirma el hallazgo en los términos en que fue comunicado.

Hallazgo No.6 Sensibilización, difusión y/o comunicación del proyecto de Acueducto regional La Mesa – Anapoima, previo a la suscripción del contrato PAF-ATF-O-159-2015.

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, artículo 3 de la Ley 152 de 1994, artículo 6° de la Ley 489 de 1998. (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

Adicionalmente, en la Resolución 0379 del 25 de junio de 2012, proferida por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en el Capítulo II sobre la presentación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, Artículo 4 acerca de los requisitos para la presentación de los proyectos, numeral 4.2., señala que:

“(...) Técnicos: El proyecto debe contar con los estudios y diseños necesarios, presentados de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS). Dichos diseños deberán tener la aprobación de quien realizó la interventoría o supervisión técnica de los mismos.”

También en la resolución 1096 del 17 de noviembre de 2000⁶⁹, en el Capítulo VIII acerca de los estudios previos de los proyectos de Agua y Saneamiento Básico, que menciona:

“ARTÍCULO 45.- DEFINICIÓN INSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES. Debe definirse el tipo de concertación y coordinación entre el responsable del proyecto, la comunidad, las empresas de servicios públicos y otras entidades involucradas en el desarrollo del proyecto, definiendo las responsabilidades y acciones concretas de cada una de ellas.

(...)

ARTÍCULO 47.- PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. Debe estudiarse la participación de la comunidad en los diferentes aspectos del proyecto conforme a la Ley, tales como identificación de problemas, procesos de fiscalización en ciertas etapas del proyecto, entre otros”.

El Contrato Interadministrativo No. 232 suscrito entre el MVCT, FINDETER, las Empresas Públicas de Cundinamarca y los Municipios de La Mesa y Anapoima⁷⁰, en la cláusula cuarta sobre las obligaciones de los Municipios, numeral 8, menciona que estos deben:

“Realizar la coordinación necesaria con las diferentes entidades del nivel municipal, distrital, departamental o central que intervengan o deban intervenir para garantizar la ejecución del proyecto, y demás actividades necesarias para la ejecución en condiciones de funcionalidad del proyecto, objeto del convenio”.

Desde del 2006, la Gobernación de Cundinamarca adelantó el proyecto de acueducto regional La Mesa – Anapoima, mediante cuatro (4) fases debido a la complejidad técnica y económica que revestía.

Con el objetivo de que entrara en operación, en 2013 las Empresas Públicas de Cundinamarca celebraron contrato de Consultoría No. EPC-C-200 con la firma IEH GRUCON S.A, cuyo objeto fue: *“Diagnóstico y evaluación integral para la puesta en operación del acueducto regional La Mesa - Anapoima en el departamento de Cundinamarca en sus diferentes Fases”.*

El 23 de junio de 2015, el MVCT y FINDETER suscriben el Contrato Interadministrativo No. 438, que tiene por objeto: *“(…) prestación del servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de proyectos integrales que incluyen, entre otras actividades las obras, interventorías, consultorías, diseños, así como las demás actividades para el cumplimiento del contrato, en relación a proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico que sean viabilizados por el MINISTERIO, dentro de la vigencia del presenta contrato.*

⁶⁹ *“Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS”.*

⁷⁰ Objeto: *“Aunar esfuerzos para aportar la ejecución de las obras e interventoría del proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL ACUEDUCTO REGIONAL LA MESA – ANAPOIMA”*

Parágrafo: Hacen parte de las obras e interventorías a contratar; como parte integral de los proyectos de agua saneamiento básico, las consultorías requeridas para la elaboración y/o ajuste de los diseños y el aseguramiento de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de los mencionados proyectos en los eventos en que el MINISTERIO así lo determine, al igual que los contratos que deban celebrarse para adelantar el seguimiento de los proyectos, de acuerdo a las obligaciones del MINISTERIO”.

En el marco del contrato No. 438, el 24 de junio de 2015 se firmó el convenio interadministrativo No. 232 entre el MVCT, FINDETER, las Empresas Públicas de Cundinamarca y los Municipios de La Mesa y Anapoima. El objeto fue *“Aunar esfuerzos para aportar la ejecución de las obras e interventoría del proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL ACUEDUCTO REGIONAL LA MESA – ANAPOIMA”, y establecer condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación a LOS MUNICIPIOS de La Mesa y Anapoima en el departamento de Cundinamarca”.*

El 25 de junio de 2015, el MVCT entrega a FINDETER los estudios, planos y demás soportes, remitidos por las Empresas Públicas de Cundinamarca, los cuales apoyan el concepto de viabilidad del proyecto denominado *“Construcción y puesta en marcha del acueducto regional La Mesa-Anapoima fase 5”.*

Producto de la ejecución del contrato No. EPC-C-200, el consultor concluyó que era necesario modificar la configuración del sistema principalmente, en la fuente de agua del proyecto, agregando dos pozos localizados en el Municipio de Bojacá, los cuales suministrarían 65 L/s a la línea. Lo anterior, representó una modificación en los recursos necesarios y en las áreas de intervención de la obra civil, por lo tanto, fue necesario el trámite de reformulación ante el MVCT.

Mediante comunicación 2015EE0077055 del 20 de agosto de 2015, el MVCT viabilizó la reformulación del proyecto señalando entre otras cosas que, el alcance del proyecto resulta constituido por: *“(…) Pozo 1 – Bojacá (...).*

A su vez, antes de finalizar agosto de 2015, FINDETER elaboró los estudios previos del contrato para la ejecución condicional en fases del proyecto *“Construcción y puesta en marcha del acueducto regional La Mesa – Anapoima fase 5”* y posteriormente, publicó los términos de referencia de la convocatoria PAF-ATF-O-159-2015.

En esta etapa, el proyecto aún no había socializado a los Municipios que no se verían beneficiados pero que serían intervenidos a través de la ejecución de obra civil.

El 13 de noviembre de 2015, el Comité Fiduciario adjudicó el contrato de obra a través del acta No.8 y el 27 de noviembre de 2015 adjudicó el contrato de

interventoría (acta No. 10). La firma del contrato de obra se llevó a cabo el 07 de diciembre de 2015.

Aún sin la suscripción del acta de inicio de la Fase I del proyecto, el 11 de diciembre de 2015, se llevó a cabo reunión para tratar aspectos relevantes de su ejecución. Asistieron representantes de FINDETER, Empresas Públicas de Cundinamarca, el contratista de obra, la interventoría y los consultores IEH Grucon e Hidrogecol⁷¹. Allí por primera vez, a través de una solicitud del contratista, se suscitó la necesidad de difundir el proyecto al Municipio de Bojacá. Como lo señala el acta era necesario que: *"(...) se involucre al Municipio de Bojacá en las socializaciones y reuniones que se realicen con el fin de evitar posibles inconvenientes con temas prediales y de permisos, teniendo en cuenta que gran parte de las obras del proyecto serán ejecutadas en jurisdicción de dicho municipio"*.

El 19 de enero de 2016, se presentó el proyecto a los Municipios involucrados. En esta reunión el alcalde de Bojacá solicitó que se involucrara al Municipio en la ejecución del proyecto y que se realizara la socialización con su comunidad. Además, manifestó su inconformidad con la ejecución, toda vez, que su comunidad no se vería beneficiada pese a que en su jurisdicción se adelantaría la construcción del pozo profundo y otros frentes de obra. Considerando lo anterior, se programó un recorrido de campo para conocer las zonas que serían intervenidas.

El 20 de enero de 2016, se suscribió acta de inicio de la Fase I del contrato de obra y el 25 de enero se llevó a cabo reunión en la Alcaldía de Bojacá con la asistencia de concejales, funcionarios y líderes comunitarios, así como, personal de FINDETER, Empresas Públicas de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional-CAR, contratista e Interventoría. Allí se reiteró el inconformismo del Municipio por la carencia de beneficio alguno y adicionalmente, se solicitó la definición de un mecanismo de compensación. Posteriormente, se realizó el recorrido de campo por las zonas que serían intervenidas, arrojando otras inquietudes del Municipio en cuanto las fuentes de agua y las posibles afectaciones ambientales.

La ejecución del contrato PAF-ATF-O-159-2015 en su Fase I, se adelantó conforme los términos establecidos. Según el acta de terminación suscrita, culminó el 20 de febrero de 2016. En el informe final de la fase, en las conclusiones del componente social, el contratista resalta que: *"Se enfatiza en la posición del Sr. Alcalde del municipio de Bojacá en la reunión sostenida el día 25 de enero donde expresó que era necesario primero ver el sitio de ejecución del proyecto, segundo solicitar toda la información de impactos y todo lo que atañe este proyecto; tercero, una vez se esté más empapado sobre el tema se requiere realizar una reunión de*

⁷¹ Consultores contratados por las Empresas públicas de Cundinamarca con el fin de diagnosticar y evaluar la puesta en operación del acueducto regional.

socialización con la comunidad, donde se comience a hablar de una compensación real hacia el Municipio de Bojacá”.

Luego de varias reuniones e intentos de concertación, el 30 de junio de 2016 el Concejo Municipal de Bojacá, indicó a todos los participantes del proyecto que su conclusión era: “(...) un **NO** rotundo a la exploración del mencionado pozo profundo y también a la realización del proyecto”.

Conforme muestran los hechos enunciados anteriormente, se evidencia incumplimiento de los requisitos técnicos que deberían observarse en la instancia de presentación y viabilización del proyecto en lo relacionado con requisitos establecidos en el RAS alusivos a la participación comunitaria y definición institucional de responsabilidades. Así mismo, en el ejercicio de coordinación entre los líderes del proyecto (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, FINDETER y Empresas Públicas de Cundinamarca) y los Municipios afectados por los frentes de obra.

Se evidencia falta de articulación entre los diferentes actores, previo a la suscripción del contrato PAF-ATF-O-159-2015, ya que no se emprendieron labores de comunicación y sensibilización a cada uno de los Municipios, las cuales hubiesen permitido identificar la potencial oposición de la comunidad sin que se contratara y pagara la Fase I. Finalmente, se dio la terminación anticipada del contrato por el acaecimiento de la condición resolutoria denominada “Comunidad en Oposición”.

Lo anterior se presentó debido a que no fueron definidos responsables, mecanismos y/o acciones específicas de sensibilización, comunicación y/o difusión del proyecto, que constituyeran sistemas de detección y alertas tempranas para los casos de potenciales oposiciones de la comunidad, lo que ocasionó la terminación anticipada del contrato sin que cumpliera el objetivo de contar con un sistema de acueducto regional. Además, que no se identificaran las objeciones de la comunidad hasta tanto no se ejecutó y pagó la primera fase de los contratos de obra e interventoría.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

El convenio interadministrativo al cual hace referencia la respuesta fue firmado en junio de 2013, sin embargo, el inicio del contrato PAF-ATF-O-159-2015, mediante el cual se desarrolla el acueducto regional La Mesa Anapoima, dio inicio más de dos años después. Transcurrido este tiempo, las condiciones de la comunidad, de la Administración Municipal, del terreno donde se ejecutaría la obra y hasta de los diseños (como sucedió producto de los contratos de consultoría firmados por las Empresas Públicas de Cundinamarca) pueden haber cambiado. Si el proyecto hubiese dado inicio de manera inmediata, se sobreentiende que el Municipio debía cumplir con sus obligaciones conforme las adquirió, no obstante, durante estas dos vigencias se suscitaron nuevas y diferentes motivaciones que a la postre generaron la negativa de la comunidad a la realización del proyecto. Como cuestiona el hallazgo, no se adelantó acercamiento alguno con el Municipio, situación necesaria para el desarrollo de las obras, más aún, considerando que en el 2015 hubo

una reformulación que afectaba las fuentes hídricas del Municipio y que aumentaba los frentes de obra en su jurisdicción.

Ahora bien, la comisión auditora de la CGR no tuvo acceso al Contrato Interadministrativo EPC-CI-024-2011, sin embargo, con la firma de cualquier convenio se adquieren responsabilidades y el incumplimiento de estas lleva consigo una serie de consecuencias. Teniendo en cuenta que la prelación de los proyectos de agua y saneamiento es suplir una necesidad básica de abastecimiento de agua para la población, los líderes del proyecto carecieron de mecanismos de coordinación que permitieran que alguno de los actores adelantara las acciones punitivas derivadas del incumplimiento o que llevara a cabo la negociación de alternativas que permitieran al Estado garantizar el suministro a través de la realización del proyecto. Con base en lo anterior, el hallazgo se mantiene

Hallazgo No.7 Proyecto “Optimización Sistema de Alcantarillado y Construcción Planta de Tratamiento de Aguas Residuales - PTAR Bajo Baudo”. (F – D)

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículos 209, 113, 311, 342, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia, artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, artículo 3 de la Ley 152 de 1994, artículos 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, Artículo 4 de la Ley 142 de 1994, Ley 1474 de 2011 artículo 82 y 84, artículo 6 de la Resolución 0379 de 2012 expedida por el MVCT, relativo a la viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico. Artículo 2 de la Ley 1882 de 2018, Manual de Supervisión de FINDETER. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. S.C.P.: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Bogotá, D.C.: 25.02.2009. Expediente: 15797. Corte Constitucional Colombiana - Sentencia C-300/2012. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. CP: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Exp. 14287 del 31 de agosto de 2006. (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

El 8 de noviembre de 2012, el MVCT suscribe con FINDETER el contrato interadministrativo No. 036 de 2012, que tiene por objeto: *“Prestación de servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de las obras e interventorías, correspondientes a proyectos de agua y saneamiento básico, que se encuentran relacionados en el anexo 1, que hace parte integral del presente contrato o los que sean definidos por el MVCT, dentro de la vigencia del presente contrato”*.

Mediante otrosí No. 4, suscrito el día 5 de septiembre de 2013, se aclaró y modificó lo siguiente:

CLAUSULA PRIMERA - PARAGRAFO. “ALCANCE DEL OBJETO: A través de este acuerdo se definen los roles que las entidades participantes desarrollan, se establecen los mecanismos de financiación, se definen las condiciones de ejecución de los recursos, y en general se acuerdan todos los aspectos necesarios para que FINDETER pueda, a lo largo del contrato ejecutar el servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de las obras e interventorías (...) “CLAUSULA SEGUNDA - OBLIGACIONES DE FINDETER” (...) Las obligaciones que asume FINDETER en

desarrollo del objeto del presente contrato, comprende entre otras las siguientes: (...) 2. (...) Así mismo realizara la supervisión a la ejecución de los contratos celebrados hasta su terminación y liquidación. 10. Realizar visitas a las zonas de ejecución de los proyectos.

En el marco de este contrato interadministrativo, el Municipio de Bajo Baudó Departamento de Chocó presentó para viabilización del MVCT el proyecto "OPTIMIZACIÓN SISTEMA DE ALCANTARILLADO Y CONSTRUCCIÓN PTAR DEL MUNICIPIO DE BAJO BAUDÓ, CHOCÓ".

Esta entidad a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico evaluó el proyecto y mediante oficio radicado No. 7320-2-78571 del 16 de noviembre del 2012, comunicó al Gestor del PDA – Chocó, el concepto de viabilidad del proyecto cuyo alcance se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla No.20 Alcance inicial Proyecto Bajo Baudó

Redes de alcantarillado	<ul style="list-style-type: none"> - Suministro e instalación de 10.121 m de tubería de pvc: 3.018 mt en 160 mm, 4.985 mt en 200 mm, 505 mt en 250 mm, 320 mt en 315 mm, 515 mt en 355 mm y 778 mt en 250 mm UZ presión para impulsión. - 730 mt de 4". - 1.551 mt de 6" para acometidas domiciliarias - 150 cámaras de inspección - 761 acometidas domiciliarias completas con caja de inspección - Excavaciones - Rellenos - Reposición pavimentos - Obras complementarias para su puesta en funcionamiento.
EBAR	<ul style="list-style-type: none"> - Incluye concreto de 28 MPA - Acero de refuerzo - Excavaciones - Rellenos para estructura - Suministro e instalación de 3 bombas sumergibles 4"x4" (Motor trifásico 60 ciclos 5 HP; HDT=8,44 mt; QB=31,4 L/S) - Sistema de izaje - Caseta de operación - Válvulas - Tuberías de interconexión - Accesorios - Sistema eléctrico y - Obras complementarias para su funcionamiento.
Construcción PTAR	<ul style="list-style-type: none"> - Tratamiento preliminar - Tanque Imhoff primario - Filtro precolador y tanque Imhoff secundario 9,26 LPS - Movimiento de tierras - Concreto de limpieza - Concretos para estructuras 28 MPA - Acero de refuerzo 60000 PSI - Lechos de secado - Caseta de operación y control - Cerramiento - Suministro e instalación de tuberías de interconexión - Válvulas - Accesorios - Descole y - Obras complementarias para su puesta en funcionamiento.

Este documento describe así el impacto del proyecto: "(...) mejorar las condiciones de salubridad de los habitantes, ampliación de la cobertura del servicio pasando de un 43% al 100%, continuidad del servicio mediante la adecuada recolección, transporte, tratamiento y disposición en mejores condiciones ambientales".

El 1 de noviembre de 2012, FINDETER suscribió con la Fiduciaria Bogotá, el contrato de fiducia mercantil de administración y pagos No. 31-30462 cuyo objeto es: "(i) La transferencia a la FIDUCIARIA a título de fiducia mercantil por parte del FIDEICOMITENTE, de LOS RECURSOS, provenientes de los convenios que suscriba con las entidades del sector central; (iii) La conformación de un Patrimonio Autónomo con los recursos transferidos. (iii) La administración de los recursos económicos recibidos, (iv) La inversión de los recursos administrados en los términos establecidos (...). (v) Adelantar las actividades que se describen en este contrato para el proceso de contratación de los ejecutores de los proyectos seleccionados por el COMITÉ FIDUCIARIO. (vi) La realización de los pagos derivados de los contratos de que se suscriban en desarrollo del presente contrato, con la previa autorización expresa y escrita del INTERVENTOR y aprobación del COMITÉ FIDUCIARIO.". Estableció una duración de 12 meses, contados a partir de la fecha de suscripción de este, que podía ser prorrogado por mutuo acuerdo de las partes.

A su vez, FINDETER, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y EL Municipio de Bajo Baudó – Pizarro suscribieron el 30/11/2012, el Convenio interadministrativo No. 055; con el siguiente objeto: "Aunar esfuerzos para apoyar la ejecución de obras e interventoría del proyecto denominado "Optimización sistema de alcantarillado incluye PTAR Y EBAR; y establecer las condiciones para hacer efectivo el apoyo financiero de la Nacional al municipio de Bajo Baudó".

En la cláusula DUODECIMA se indica: " Supervisión: La supervisión, vigilancia y control del cumplimiento correcto y oportuno del objeto del convenio y la toma de medidas necesarias para el efecto, la ejercerá por parte de EL MINISTERIO el Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, o a quien designe para tal fin y por parte de FINDETER, el Vicepresidente Técnico, o quien éste designe por escrito, quienes con estricta sujeción a este convenio tendrá la responsabilidad por el control técnico, administrativo del mismo hasta su finalización y por el cumplimiento del objeto y de todas las obligaciones del Convenio".

Con el fin de cumplir lo contemplado en el convenio interadministrativo 055 y en el contrato de fiducia mercantil de administración y pagos No. 31-30462, el Patrimonio Autónomo Fideicomiso – Asistencia Técnica FINDETER - Fiduciaria Bogotá S.A. adelantó convocatoria N° PAF-ATF-099-2013, dentro de la cual se estableció: "1.11.2. DEBER DE DILIGENCIA DEBIDA E INFORMACIÓN SOBRE EL CONTRATO (...) El proponente será el responsable de conocer todas y cada una de las implicaciones del ofrecimiento que realice en el presente proceso, y realizar todas las valoraciones y estimaciones que sean necesarias para presentar su propuesta sobre la base de las condiciones técnicas y características generales y específicas de la obra a adelantar.

Con la sola presentación de la propuesta se considera que el proponente ha realizado el examen completo de todos los aspectos que inciden y determinan la presentación de la misma.

La exactitud y confiabilidad de la información que tenga a bien consultar el proponente se encuentra bajo su propia responsabilidad así como la interpretación que haga de la misma y de la que obtenga a partir de las declaraciones realizadas durante el transcurso de cualquier visita o reunión.

Es responsabilidad del proponente, conocer plenamente las condiciones económicas, geográficas y ambientales del sitio donde se ejecutará el contrato (...)"

Como resultado de esta convocatoria suscribió el 13 de septiembre de 2013 con el Consorcio Construyendo Bajo Baudó, el contrato de obra No. AF-ATF-099-2013 cuyo objeto es "OPTIMIZACION SISTEMA DE ALCANTARILLADO Y CONSTRUCCION PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES - PTAR BAJO BAUDO" , por un valor de \$7.955.474.832 y una duración de 7 meses, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución del contrato. El acta de inicio se suscribió el 20 de abril de 2015.

En desarrollo del contrato de obra, las partes suscribieron 4 otrosíes, justificados en la necesidad de adicionar plazo para la reformulación del proyecto, fijándose como nuevo plazo 17 meses y 14 días, sus correspondientes ajustes y la adición por valor de \$284.376.660,00 para la realización de los mismos.

Una vez realizada por la CGR la verificación al expediente contractual y la visita in situ a la obra se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. PLANEACION Y REVISION TECNICA DEL PROYECTO:

Entre la fecha de suscripción del contrato y la del acta de inicio transcurren 19 meses (13 de septiembre de 2013 a 20 de abril de 2015); de acuerdo con los informes de interventoría, el proyecto no pudo iniciar debido a la necesidad de rediseñarlo, tal y como se muestra a continuación:

Informe de interventoría No. 24 (7 de enero – 6 de febrero de 2015) : *"Mediante Oficio C.1081/FI0014/14/E.7.2 del 10 de julio de 2014, está Interventoría remite a FINDETER, observaciones frente al rediseño del proyecto, (...) Adjunto al oficio remitimos el "Concepto Técnico de la Revisión del Rediseño del Sistema de Alcantarillado Sanitario del Municipio de Bajo Baudó, Choco", elaborado por nuestro especialista hidráulico, (...), donde se considera que dicho rediseño no cumple con ciertos parámetros hidráulicos.*

Adicionalmente, en este informe se señala que en oficio radicado C.1081/FI0017/14/E.7.2 del 7 de noviembre de 2014, se indica sobre: *"(...) la inconveniencia de construir un sistema convencional de alcantarillado para un*

asentamiento urbano con las características topográficas, nivel freático y socioeconómicas, como las que presenta el casco urbano de Bajo Baudó. Por lo cual se sugiere la implementación de un sistema de alcantarillado de flujo decantado o de alguna de sus variables, como una tecnología económica y eficiente para la recolección, transporte y tratamiento de aguas residuales."

Por otra parte, en concordancia con el informe de interventoría No. 27 se evidencia que el 5 de mayo de 2015, la interventoría, el contratista y el consultor para realizar los diseños iniciales por parte del municipio, realizan visita al municipio de Bajo Baudó con la finalidad de determinar "(...) *los aspectos generales que deben ser considerados en el ajuste y mejora de los diseños del alcantarillado sanitario, bombeo de aguas servidas y sistema de tratamiento de aguas servidas del municipio*".

Informe de interventoría No. 30 - (07 de Julio - 06 de agosto de 2015): "(...) 4.1.2. *Revisión del Proyecto. Previamente a la firma del Acta de Inicio del Contrato, el Contratista y la Interventoría efectuaron varias visitas al sitio de las obras, encontrando que los diseños suministrados por FINDETER adolecían de una serie de inconsistencias que impedían la correcta ejecución de las obras y hacían previsible que el Proyecto pudiera resultar no funcional, tal como quedó planteado por la Interventoría en comunicación C.1081/FI0009/14/E.7.15 del 14 de febrero de 2014, en la que se concluyó la conveniencia de hacer una revisión detallada al diseño.*

Posteriormente, presentó un concepto técnico con su comunicación C.1081/FI010/14/E.5.3 del 19 de marzo de 2014, el cual recomienda efectuar una revisión a fondo de todos los diseños recibidos. Subrayado fuera del texto.

En relación con los informes de supervisión por parte de FINDETER, en los mismos se ratifica lo indicado por la interventoría.

Como resultado de las falencias encontradas en el proyecto aprobado por el MVCT, se vio la necesidad de adicionar \$284.376.660 para su reformulación y adicionar 10.5 meses al plazo inicial de 7 más para su ejecución. Adicionalmente se aprobó suspensión por 4.5 meses.

Como se expone en cada uno de los informes de interventoría antes relacionados, el proyecto presentado por el Municipio de Bajo Baudó - Pizarro, aprobado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y sobre el cual brindó asesoría y asistencia técnica FINDETER, no era funcional y no cumplía con las condiciones mínimas que garantizaran el funcionamiento óptimo del sistema según las regulaciones del RAS-2000, particularmente en lo que tiene que ver con la velocidad mínima y la fuerza tractiva ⁷².

⁷² Informe de interventoría No. 30 - (07 de Julio - 06 de Agosto de 2015).

Respecto al ajuste antes relacionado, en el informe final de interventoría No. 44, en el numeral 5.4 "Descripción del Proyecto", se indica que el objetivo del mencionado ajuste al diseño es: "(...) brindar servicio a la totalidad de la población proyectada para el año 2040 (proyección de 25 años), que se estimó en 8.471 hab., con un caudal máximo horario a tratar de 31 l/s".

El presupuesto producto de los ajustes y complementación realizados al diseño (Reformulación No. 1), arrojó un valor mayor para la ejecución del proyecto objeto del contrato No. PF-ATF-099-2013, de acuerdo con lo consignado en el informe de interventoría en comentario "(...) lo que implicaba recortar las metas físicas del proyecto sin afectar su funcionalidad, y la segunda para ejecutar en una próxima reformulación del Contrato cuando el Ministerio de Vivienda disponga de recursos para adicionar el Contrato en \$1.867.492.853." Por lo que se toma la decisión por parte de la interventoría y el contratista de obra, de realizarlo en dos etapas (Reformulación No. 2), distribuidas así:

"Obras de la Primera Etapa

- **Redes de Alcantarillado:** Construcción de la red de alcantarillado planteada en el diseño, excepto las dos estaciones de bombeo correspondientes a Playa Baja y Ampliación 1, junto con las subredes de tubería que llegan a estas.
- **EBAR:** Construcción estaciones elevadoras de Ampliación 2, Centro y la Estación de Bombeo principal con sus respectivas tuberías de impulsión, sistemas eléctricos y civiles.
- **PTAR:** Construcción del tratamiento preliminar, dos (2) trampas de grasa, dos (2) reactores UASB (con placa y cimentación de los tres reactores), lechos de secado, tuberías de interconexión y descarga al Río Baudó, el urbanismo y componente eléctrico necesario para su funcionamiento e iluminación.

Obras de la Segunda Etapa

- **Redes de Alcantarillado:** Subredes de alcantarillado aferentes a las estaciones elevadoras Playa Baja y Ampliación 1.
- **EBAR:** Construcción de dos (2) Estaciones Elevadoras en Playa Baja y Ampliación 1, con sus respectivas tuberías de impulsión, sistemas eléctricos y civiles.
- **PTAR:** Construcción de una trampa de grasas, un reactor UASB (sin placa de cimentación), tubería de conexión UASB-tubería lodos y UASB tubería efluente, edificio de administración y sistema eléctrico pertinente."

De acuerdo con lo anterior, el alcance del contrato de obra No. PAF-ATF-099-2013 quedó conformado por las actividades contempladas en la primera etapa, así:

Tabla No.21 Alcance Proyecto modificado

Redes de alcantarillado	7.667,21 m de tubería de pvc de diferentes diámetros; 687 mt de 4"; 1.995 mt de 6" para acometidas domiciliarias; 161 cámaras de inspección; 761 acometidas domiciliarias completas con caja de inspección; así mismo, obras complementarias para su instalación y puesta en funcionamiento.
EBAR	Construcción de dos (2) estaciones elevadoras en los sectores denominados ampliación 2 y zona centro del municipio (incluye pozo en PVC, bombas sumergibles tipo centrífuga de 1 HP y 1,5 HP, tubería para elevación del fluido, válvulas de retención. Estación de bombeo de agua residual principal (incluye dos bombas sumergibles de pozo húmedo Q=0.0207

	m ³ /s, TDH=15,68 mca, con motor 10 HP, 220 V, 60 Hz, caseta de operación, válvulas, tuberías de interconexión, sistema eléctrico y Obras complementarias para su funcionamiento.
PTAR	Tratamiento preliminar, dos trampas de grasa, dos reactores UASB (con placa y cimentación de tres reactores), lechos de secado, tuberías de interconexión y descarga al río Baudó, urbanismo y componente eléctrico necesario para su funcionamiento e iluminación.
Ajustes y complementación a los estudios y diseños	

Según la aprobación realizada por el MVCT y comunicada a FINDETER mediante oficio con radicado No. 2015EE0110678 del 24 de noviembre de 2015, el impacto del proyecto con el ajuste realizado en su primera etapa o fase al diseño sería: *"(...) se mejorarán las condiciones de salubridad de 3.900 habitantes actuales y 6.600 proyectados, pasando de una cobertura en servicio del 29,3% al 77%, optimizando las condiciones de recolección, transporte, tratamiento de aguas servidas y disposición y tratamiento de lodos".*

De lo antes expuesto se evidencian falencias en la planeación del proyecto presentado por el Municipio de Bajo Baudó - Pizarro, en la revisión, aprobación y viabilización a cargo del MVCT, y de la asesoría y asistencia técnica brindada por FINDETER, dando como resultado que en la etapa contractual se evidenciaran errores y ello generara la modificación de las condiciones inicialmente pactadas, la adición de recursos para reformular el proyecto, prorrogas y suspensiones al plazo pactado contractualmente y el incremento del valor del proyecto inicialmente aprobado.

2. INCUMPLIMIENTOS REITERADOS DEL CONTRATISTA Y OMISION EN LA APLICACIÓN DE MECANISMOS DE APREMIO Y SANCION:

En el desarrollo contractual la interventoría evidenció varias situaciones de incumplimientos del contratista de obra, como se muestra en los documentos que se relacionan a continuación:

Informe de interventoría No. 31 - (07 de agosto - 06 de Septiembre de 2015):

"(...) 4.2. Estado Actual del Proyecto:

(...) el Contratista ha tenido una gestión demasiado lenta, especialmente en lo concerniente a la consecución de cotizaciones para respaldar los costos de los insumos en los APU. Es así que el 11 de agosto entregó una versión muy incompleta del presupuesto, la cual fue rechazada por la Interventoría mediante comunicación C.1081/FI0033/15/E.7.2 del 18 de agosto de 2015. A la fecha del presente informe, el Contratista no ha presentado ni las cantidades de obra, ni los análisis de precios para las actividades no previstas en el Contrato. Así mismo no atendió las solicitudes de la Interventoría de entregar la documentación inicial faltante, tal como programa de obra, programa de inversiones del Proyecto, plan de inversión del anticipo y (...).

Estas demoras e incumplimientos dieron lugar a que la Interventoría manifestara su inconformidad mediante comunicación C.1081/FI0036/15/E.5.3 dirigida al Contratista el 26

de agosto de 2015, y solicitara a FINDETER iniciar un proceso de apremio por incumplimiento de las obligaciones contractuales, mediante comunicación C.1081/FI0033/15/E.5.3 del 27 de agosto de 2015.

Informe de interventoría No. 32 – (07 de Septiembre - 06 de Octubre de 2015: “El 21 de Septiembre mediante comunicación C.1081/FI045/15/E.5.3 dirigida al Consorcio Bajo Baudó con copia a FINDETER, esta Interventoría manifiesta su preocupación y alerta por los continuos incumplimientos que ha venido presentando el Contratista en la entrega de información entre la cual se encuentra el Programa de Obra, Programa de Inversión del Contrato y los análisis de precios unitarios de las estaciones elevadoras, EBAR y PTAR, (...).

(...) El 05 de octubre de 2015 mediante comunicación C.1081/FI0046/15/E.5.3. remitido al Contratista y copia a FINDETER, esta Interventoría expresó en su momento su inconformidad y preocupación, por la falta de interés que ha demostrado el Contratista en el cumplimiento de los compromisos contraídos para entregar la documentación e información necesarias para que la Interventoría pudiera revisar debidamente y aprobar el Producto 3 (Elaboración del Presupuesto, APU's y Especificaciones) de los ajustes y complementaciones al diseño del proyecto de la referencia (...) En consecuencia, dado que la responsabilidad de los sucesivos e injustificados incumplimientos en la entrega de los documentos indispensables para la obtención del presupuesto aprobado por la Interventoría, corresponde única y exclusivamente al Contratista, la Interventoría solicitará a FINDETER la iniciación de un proceso sancionatorio, en cumplimiento de las previsiones contenidas en las Cláusulas Décima Novena y Vigésima del Contrato, por incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales debido a la mora en la entrega de los ajustes y complementaciones al diseño, mora que a la fecha alcanza 60 días calendario”.

Al respecto el informe de supervisión del mes de octubre de 2015 indica: “El contrato tiene un atraso de dos (2) meses (...)”.

Informe de interventoría No. 34 - (07 de Noviembre - 06 de Diciembre de 2015: “(...) el Contratista continuó presentando incumplimientos en la entrega de documentos necesarios para el reinicio del proyecto, que siguen originando demoras importantes en el desarrollo de las actividades del mismo, tal como se deduce de la siguiente cronología (...) • El 05 de diciembre de 2015 por medio de la comunicación C.1081/FI0058/15/E.5.3 la Interventoría solicitó al Contratista un plan de contingencia con el programa de obra, en el término de 3 días hábiles, debido a que en esa fecha habían transcurrido 7 meses y 15 días desde la iniciación del contrato, que al descontar el tiempo de la suspensión, equivale a un tiempo neto transcurrido de ejecución de 4 meses + 24 días. Dado que el Contratista aún no había iniciado la ejecución de las obras sumándole los incumplimientos a la entrega de documentos esenciales para la iniciación de la obra, y teniendo en cuenta el tiempo de ajustes y complementación al diseño de 3 meses y 15 días. el Contrato presentaba un atraso de 1 mes y 9 días. Éste plan de contingencia debía plantear claramente los recursos y tiempos que garantizaran la terminación y entrega de la obra a completa satisfacción dentro del plazo contractual que vence el 26 de mayo de 2016.

El informe de supervisión de FINDETER del mes de diciembre de 2015, indica: *“16-dic/15: Mediante oficio FINDETER dirigido a la representante legal de Fidubogotá S.A. se solicita la aplicación de la cláusula Decima Quinta del contrato de obra Terminación Anticipada justificada en el oficio de interventoría No. C.1081/F100064 /15/E.5.3 de fecha 15 de diciembre de 2015 donde informa sobre el incumplimiento del contratista de obra.- 17-dic/15: Mediante oficio FINDETER remitido vía correo electrónico al contratista de interventoría se le informa de la solicitud de aplicación de la Terminación Anticipada y se le solicita la suspensión del contrato de interventoría hasta nueva orden.*

Informe de interventoría No. 35 – (07 de diciembre de 2015 - 28 de enero de 2016): *“(…) 3.2(…) el Contratista continuó presentando incumplimientos en la entrega de documentos necesarios para aprobar el desembolso del anticipo del contrato, que siguen originando demoras importantes en el desarrollo de las actividades del proyecto, (…).”* Así mismo, se encuentra que: *“El 20 de enero de 2016 por medio de la comunicación C.1081/FI0069/16/E.5.3 la Interventoría informa FINDETER, que el Contrato presenta un atraso injustificado de 88 días calendario, el Contratista no ha dado muestras de querer iniciar las obras, existiendo una situación de total parálisis, por ende la Interventoría solicita a FINDETER, estudiar y, si lo encuentra conveniente, tramitar ante Fidubogotá el proceso de terminación unilateral del Contrato.”*

Informes de Interventoría 36, 37 y 38 (29 de marzo al 06 de julio de 2016),: *(…) “3,3 PROGRAMACION DE OBRA: La programación no se ha seguido dentro de lo previsto, en el ítem de demolición de pavimentos existente no se ha terminado, la instalación de tubería se debería haber un avance considerable en el sector de la Zona Centro la cual no se evidencia y a corte de este informe el contratista no ha cumplido con esta programación (…).”*

Como se indica en el acta de liquidación unilateral, la interventoría mediante comunicación C.1081/0064/15/E.53 del 15 de diciembre de 2015 solicitó a FINDETER iniciar un proceso de imposición de multa al contratista, toda vez que no reinició el contrato el 10 de diciembre de 2015, esto es el inicio de la etapa de construcción.

A pesar de los múltiples pronunciamientos por parte de la interventoría con relación a los incumplimientos reiterados del contratista de obra y habiendo solicitado a FINDETER mediante comunicaciones No. C.1081/FI0033/15/E.5.3 del 27 de agosto de 2015, C.1081/0064/15/E.53 del 15 de diciembre de 2015 y C.1081/FI0069/16/E.5.3 del 20 de enero de 2016 iniciar proceso de apremio, imposición de multa y terminación unilateral del contrato, el 29 de abril de 2016 se realiza el pago del anticipo por valor de \$2.386.642.450, pago que contó con el visto bueno de la interventoría conforme lo establece la cláusula quinta del contrato de obra.

Solo hasta el 28 de junio de 2016 FINDETER acata parcialmente las recomendaciones dadas por la interventoría en relación a los incumplimientos reiterados del contratista de obra y solicita a la Fiduciaria Bogotá como vocera y

administradora del PATRIMONIO AUTONOMO FIDEICOMISO ASISTENCIA TECNICA FINDETER la aplicación de la Cláusula Sancionatoria al contratista de obra, oficio recibido el 28 de junio de 2016 mediante radicado No. 3317.

Como resultado de este requerimiento presentado por FINDETER, en acta de cierre de procedimiento de presunto incumplimiento de obligaciones suscrita por la Representante Legal de Fidubogota el 15 de diciembre de 2017, se hizo efectiva la cláusula décima novena del contrato de obra y se impuso multa por valor de \$107.875.493, de forma posterior se suscribe acta de terminación unilateral del contrato el 18 de abril de 2018.

En la cronología antes presentada, se evidencia falta de oportunidad en el inicio del proceso administrativo sancionatorio por parte de FINDETER, toda vez que las situaciones de incumplimiento del contratista de obra fueron advertidas de forma oportuna y reiterada por la interventoría y la supervisión, no obstante las mismas no se tuvieron en cuenta, situación que puso en riesgo los recursos asignados al proyecto y por ende dio como resultado la no ejecución de las obras que beneficiarían a los habitantes de Bajo Baudó - Pizarro.

De lo anterior se concluye que las acciones adelantadas por FINDETER fueron omisivas, inoportunas e ineficaces, lo que demuestra falencias en la asesoría y asistencia técnica brindada al MVCT, vulnerando lo contemplado en el parágrafo 3° del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 "(...) Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen".

3. GESTIONES DE RECUPERACION Y PROTECCION DE RECURSOS:

La liquidación unilateral del contrato se suscribió el 18 de abril de 2018 y la reclamación formal por el siniestro afectando la póliza fue presentada por la Fiduciaria Bogotá S.A. ante la compañía de seguros Confianza S.A. el 4 de mayo de 2018, de lo cual se tuvo respuesta negativa el día 28 de mayo de 2018. La negatividad en la respuesta se fundamenta en considerar que los perjuicios directos e indirectos no estuvieron bien justificados y valorados.

De acuerdo a lo indicado en el documento técnico - Anexo, calendado 11 de octubre de 2019 y suscrito por el Gerente de Agua y Saneamiento básico de FINDETER, entre los días 10 y 25 de septiembre de 2019 se tuvo mesa de trabajo con la empresa asesora externa y "*se tomó la decisión de presentar la reconsideración ante la aseguradora Fianza S.A. por los amparos de anticipo y cumplimiento de forma independiente, teniendo en cuenta que para solicitar el amparo de cumplimiento es necesario presentar un diagnóstico de los perjuicios recibidos, lo cual será definido con el*

nuevo proceso de contratación que se adelanta por Fidubogotá S.A. como vocera del Patrimonio Autónomo Asistencia Técnica - FINDETER”.

Así mismo, en certificación emitida por la Fiduciaria Bogotá S.A. como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica - FINDETER de fecha 10 de octubre de 2019, se indica que “a la fecha no se ha realizado ningún pago por parte de la Compañía Aseguradora de Fianza S.A”.

Se evidencia que, desde el 28 de mayo de 2018 hasta el 10 de septiembre de 2019, fecha en la cual se retomaron las actividades con la empresa asesora, FINDETER ni la Fiduciaria Bogotá S.A. como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica - FINDETER adelantaron gestiones adicionales con el fin de lograr la recuperación de los recursos entregados al contratista.

De lo anterior se concluye que la actuación de FINDETER en calidad de fideicomitente y administradora de recursos públicos es omisiva e inoportuna en las gestiones para la recuperación de los recursos, lo que demuestra falencias en la asesoría y asistencia técnica brindada al MVCT, vulnerando los principios de economía, eficacia y responsabilidad con los que se busca la protección de los recursos públicos.

4. ESTADO ACTUAL DE LA OBRA:

En lo correspondiente a la inversión realizada en virtud del contrato No. PAF-ATF-099-2013, la Fiduciaria Bogotá S.A. en su calidad de vocera y administradora del patrimonio Autónomo Fideicomiso – Asistencia Técnica FINDETER en cumplimiento de la cláusula cuarta⁷³ del contrato de obra No. PAF-ATF-099-2013 entregó al Contratista \$2.386.642.449,60 por concepto de anticipo; de los cuales se han amortizado \$213.610.869, y existe un saldo por amortizar de \$2.173.031.581, adicionalmente, fueron pagadas cinco actas parciales por \$996.412.887. La inversión realizada en virtud del contrato de obra para la optimización del alcantarillado sanitario se relaciona a continuación:

Tabla No.22 Pagos realizados por Fiduciaria Bogotá contrato PAF-ATF-099-2013

ACTAS	FECHA DE PAGO	VALOR FACTURADO	% PAGADO	RETENCIÓN GARANTÍA	AMORTIZACIÓN ANTICIPO	SALDO POR AMORTIZAR	VALOR NETO A PAGAR	SALDO POR PAGAR	% PAGADO ACUMULADO
PAGO ACTA No.1 - AJUSTES A DISEÑOS	26/10/2015	56.875.332	0,69%	-	-	-	56.875.332	8.182.976.160	0,69%
PAGO ACTA No.2 - AJUSTES A DISEÑOS	16/12/2015	113.750.664	1,38%	-	-	-	113.750.664	8.059.225.496	2,07%
PAGO ACTA No.3 - AJUSTES A DISEÑOS	16/12/2015	113.750.664	1,38%	-	-	-	113.750.664	7.955.474.832	3,45%
ANTICIPO	29/04/2016	2.386.642.450	28,96%	-	-	2.386.642.450	2.386.642.450	6.568.832.382	32,42%
PAGO ACTA No.4	22/09/2016	386.056.975	4,69%	19.304.849	115.829.093	2.270.813.357	250.963.033	5.162.735.407	37,10%
PAGO ACTA No.5	30/01/2017	325.959.252	3,94%	16.296.963	97.781.774	2.173.031.581	211.660.513	4.896.796.156	41,06%
		3.383.055.337	41,06%	35.681.812	213.610.869	2.173.031.581	3.133.842.656	4.856.796.155	41,06%

Fuente: Contrato de obra No. PAF-ATF-099-2013 y PAF-ATF-I-001-2012 Elaboró: Equipo auditor

⁷³ CLÁUSULA CUARTA. VALOR: (...) a) Un anticipo amortizable del treinta por ciento (30%), que se pagará, previo visto bueno de la Interventoría, (...).

Por otra parte, el 18 de abril de 2018 la Fiduciaria Bogotá S.A. suscribió acta de liquidación unilateral del contrato de obra suscrito el 13 de septiembre de 2013 con el Consorcio Construyendo Bajo Baudó de conformidad con lo establecido en la cláusula Décima Séptima del contrato, especificando los siguientes conceptos respecto al valor ejecutado del contrato y la amortización del anticipo, como se muestra a continuación:

Tabla No.23 Amortización anticipo del contrato No. PAF-ATF-099-2013

DESCRIPCIÓN	VALOR	PORCENTAJE
Valor del contrato de obra No. PAF-ATF-099-2013	7.955.474.832	
Valor adiciones del contrato	284.376.660	
Valor final del contrato	8.239.851.492	100%
Valor ejecutado del contrato (Actas No. 1 a 7)	2.116.341.148	26%
Saldo no ejecutado del contrato	6.123.510.344	74%
Anticipo (30%) desembolsado por la Fiduciaria Bogotá	2.336.642.449,6	100%
Anticipo amortizado Actas No. 1 a 5	213.610.868,1	9%
Saldo por amortizar del anticipo	2.173.031.581,5	91%
Menos amortización acta No. 6	162.324.815	7%
Menos amortización acta No. 7	173.653.663	7%
Saldo por amortizar del anticipo en la liquidación	1.837.053.103,6	77%

Fuente: Contrato de obra No. PAF-ATF-099-2013 y PAF-ATF-I-001-2012

Elaboró: Equipo auditor

Teniendo en cuenta que el contrato de obra PAF-ATF-099-2013 finalizó por vencimiento del plazo el 18 de febrero de 2017 y estaban pendientes de pago las actas No. 6 por valor de \$541.082.718 y la No. 7 por valor de \$578.845.543, las cuales no fueron recibidas a satisfacción por el interventor, se efectuó una conciliación en el acta de liquidación unilateral entre el saldo adeudado por el contratista por amortización del anticipo y el pago de las actas pendientes (6 y 7).

El valor de la amortización de dichas actas es de \$335.978.478,30, así las cosas, al descontarla del saldo por amortizar, el saldo definitivo pendiente de amortización es de \$1.837.053.103,20; cifra que se presenta en el balance económico de la liquidación unilateral del contrato de obra. Adicionalmente, se incluye valores a descontar al Consorcio, por concepto de costos de interventoría según el otrosí No. 3 por valor total de \$121.762.17

Cabe anotar, que, aunque en el acta de liquidación unilateral la Fiduciaria Bogotá S.A. realiza una conciliación de las actas No. 6 y 7, estas no deben ser tenidas en cuenta, debido a que en ellas se incluyen obras construidas sin la realización de los ensayos requeridos y por fuera del plazo contractual, tal como quedó evidenciado en algunos de los documentos antes relacionados, tal como lo manifestó la interventoría en su informe final No. 44, por lo tanto, no podía ser descontado el porcentaje relativo a la amortización del anticipo.

La referida liquidación unilateral se realizó por el vencimiento del término contractual, además por las siguientes causales (según acta de liquidación): el

contratista de obra no asistió ni acudió a la suscripción del acta de liquidación bilateral, vencimiento del plazo contractual, incumplimiento del contratista, actividades que no fueron recibidas por la interventoría, incumplimiento del objeto del contrato, entre otras.

Respecto a las situaciones antes mencionadas, las mismas se evidencian en los siguientes documentos, así:

- Informe mensual de interventoría No. 33 del periodo comprendido entre el 7 de octubre y el 6 de noviembre de 2015, se encuentra que los ajustes a los diseños realizados por el contratista fueron entregados en su totalidad el 15 de octubre de 2015.
- Numeral 1.10 del acta de liquidación unilateral: “(...) las obras ejecutadas por el Contratista no quedaron en condiciones de funcionalidad; las obras ejecutadas al igual que el inventario de materiales quedaron en condición de abandono, sujetas al vandalismo y/o al deterioro por las condiciones climáticas; y, los materiales instalados no fueron probados o ensayados de manera que se pudiera demostrar el cumplimiento de las especificaciones del Contrato.”
- Informe de supervisión de junio de 2017: “(...) los tramos construidos no tienen continuidad y no hay evidencia de la funcionalidad de los mismos por la falta de terminación de instalación de tramos finales, falta de empates de las tuberías a los pozos de las redes existentes”.
- Informe de supervisión de octubre 31 de 2017: “(...) se pudo verificar mediante el recorrido de obra mencionado los días 21 y 22 de febrero de 2017, en compañía de la Interventoría, que el objeto del contrato no se cumplió en el alcance y presupuesto contractual, ya que no están terminadas las obras y no se llegó a ejecutar sino a un 25.72% de acuerdo con el informe de la Interventoría durante el recorrido de la obra”.
- Informe de supervisión de marzo de 2018: “(...) la Interventoría en su informe final estableció que: La Entidad Contratante reconoció el pago de las Actas No. 1, No. 2, No. 3, No. 4 y No. 5 – quedando sin pagar las Actas No. 6 y No. 7-, las obras ejecutadas por el Contratista no quedaron en condiciones de funcionalidad sino, por el contrario, quedaron en condición de abandono, sujetas al vandalismo y/o al deterioro por las condiciones climáticas; y, los materiales instalados no fueron probados o ensayados de manera que se pudiera demostrar el cumplimiento de las especificaciones del Contrato. En otras palabras, el objeto del contrato que constituye “La optimización del sistema de Alcantarillado y Construcción Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – Puerto Bajo Baudó”, no se cumplió”. Adicionalmente, se señala que: “(...) las obras ejecutadas no cumplen ninguna funcionalidad y a la fecha no es posible su operación para la comunidad beneficiada”.
- Acta de Comité de seguimiento No. 13 del 11 de julio de 2016: “La interventoría informa que el ing. que hacía de director de obra ya no está y el ing. residente dejó el

proyecto hace más de un mes, por lo cual la obra está sin ningún tipo de dirección y control”.

- Acta de Comité de seguimiento del 1 de noviembre de 2016: “La tubería puesta en la actualidad no puede ser recibida por falta de colocación de la capa soporte de la tubería (...)”. Además, que: “No se está realizando la compactación de los tubos colocados (...)”.

Algunas de estas situaciones fueron corroboradas por el interventor en ACTA DE VISITA DE INSPECCIÓN OCULAR DE OBRA del 7 de noviembre de 2019 realizada por la CGR, así: “(...) evidentemente las obras objeto del contrato PAF-ATF-099-2013 no se terminaron habida cuenta que el contratista Consorcio Construyendo Bajo Baudó observó durante el desarrollo de la obra desorganización de carácter administrativo, financiero, técnico que llevaron a que la obra solamente alcanzara un avance aproximado del 25% (...). Por otra parte, al haber dejado el contratista las obras abandonadas sin ninguna explicación ni justificación las pocas obras que ejecutó quedaron expuestas al deterioro ambiental y al vandalismo, así como las cantidades de materiales que tenía acopiadas para la ejecución de las obras”.

En el acta relacionada anteriormente, el interventor señaló además que: “(...) **las obras** ejecutadas por el contratista **no son funcionales ni operativas** teniendo en cuenta que el contratista ejecutó estas obras de manera dispersa en toda el área del contrato y ninguna de ellas quedó terminado y funcional”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, es preciso señalar que en el informe final de interventoría No. 44 respecto a la calidad de las obras realizadas en virtud del contrato No. PAF-ATF-099-2013, señaló que:

- a. “Tal como se informó en la comunicación de la Interventoría C.1081/FI0208/17/E.5.3 del 23 de febrero de 2017, durante el período de suspensión, el Contratista continuó adelantando a su riesgo las actividades de ensamblaje de los tanques y estructuras que hacen parte de la PTAR, sin contar con supervisión de parte de la Interventoría. En consecuencia, esta Interventoría no podrá certificar la calidad y las cantidades de esta parte de la obra, ni de los materiales utilizados.

(...).

- d. La Interventoría señala que las actividades realizadas por el Contratista, con posterioridad a la fecha de terminación del Contrato, son acciones efectuadas por su cuenta y riesgo, y que los trabajos, tampoco contarán con la supervisión de esta Interventoría, por lo que no serán certificadas e incluidos en el proceso de liquidación. Las actividades a que hace alusión la interventoría son las contenidas en el acta parcial de obra No. 7 (instalación de domiciliarias de la red de alcantarillado y actividades de ensamble de las estructuras de la PTAR). Subrayado fuera de texto.

Así mismo, indica que: “(...) el Consorcio Construyendo Bajo Baudó no ejecutó la totalidad de las obras objeto del contrato y que por lo tanto no realizó lo correspondiente a

las pruebas de los elementos instalados y pagados, parcialmente, en las Actas de Costo N° 1 a 6, (...)”.

En relación con lo abordado sobre la obra ejecutada, el interventor en acta de visita de inspección ocular de obra realizada por la CGR del 7 de noviembre de 2019 indicó que: “(...) *no recibió a satisfacción las obras ejecutadas por el contratista puesto que este se retiró del proyecto sin previo aviso; (...)*”. Sobre este punto, FINDETER señala que: “(...) *se realizó por parte de ellos dos visitas (...) en el cual se identificaron las obras que se habían dejado o construido en diferentes sectores que intervino el Consorcio Construyendo Bajo Baudó evidenciando que los tramos no tenían continuidad y no había evidencia de la funcionalidad.*”, como consta en el acta antes mencionada. (Subrayado fuera de texto).

En lo concerniente al reinicio, terminación y funcionamiento del proyecto para la optimización del sistema de alcantarillado y la construcción de la PTAR con el alcance establecido en la reformulación No. 2, FINDETER señaló en la referida acta que: “(...) *se dará reinicio una vez se adjudique la nueva convocatoria donde se realizará el diagnóstico de las redes existentes y posterior se iniciará con la construcción de la optimización del alcantarillado de Bajo Baudó. (...) el reinicio estará supeditado al resultado de la etapa de diagnóstico en cuanto a costos y presupuesto final de la obra versus recursos asignados.* (Subrayado fuera de texto).

A efectos de verificar la inversión realizada para la ejecución del proyecto y el cumplimiento del objeto contratado, conforme a las especificaciones técnicas y económicas establecidas, además de revisar su avance, terminación y funcionamiento, la CGR realizó Visita de Inspección Ocular del 5 al 8 de noviembre de 2019.

Con base en lo evidenciado en la verificación del estado de la construcción de la obra, se puede establecer que los recursos desembolsados por concepto de anticipo por la Fiduciaria Bogotá S.A. en su calidad de vocera y administradora del patrimonio Autónomo Fideicomiso – Asistencia Técnica FINDETER, en virtud del contrato No. PAF-ATF-099-2013 por valor de \$3.133.842.656, reflejan incumplimiento del objeto contractual en perjuicio de la población objeto de este, por no contar con el funcionamiento del alcantarillado sanitario. Por el contrario, se están ocasionando problemas de salubridad y ambientales por el vertimiento de las aguas residuales en las calles y en los cuerpos de agua aledaños a las viviendas de los barrios afectados; lo anterior conlleva a no cumplir con la finalidad establecida en la justificación de la necesidad para la contratación de la obra y señalada en sus estudios previos⁷⁴; debido a que la misma fue abandonada y no ha sido terminada.

⁷⁴ Inciso a del Estudio y Documentos Previos para la contratación de la Obra - Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación: [...] con su ejecución se propone la mejora de las condiciones de salubridad de los habitantes. ampliación de la cobertura del servicio (...), continuidad del servicio mediante la adecuada recolección, transporte, tratamiento y disposición en mejores condiciones ambientales”.

Producto de la visita se evidenció que la ejecución de la obra para la optimización del sistema de alcantarillado y construcción planta de tratamiento de aguas residuales no está terminada, los pozos de inspección instalados y/o construidos en el alcance del contrato No. PAF-ATF-099-2013, presentan en su interior material de relleno, vegetal y/o residuos sólidos (D37 – D39 – D60 – D64 – D89), sin tapa, algunos sin conexión de tubería, otros con presencia de agua residual y/o superficial – lluvias (D33 – D34 – D34A – D51 – D64 - D82 – D83 – D86 – D111 – D113 – D115 – D117 – D118 – D150) y otros con la parte superior cristalizada o partida (D60 – D82). Adicionalmente, se encontraron domiciliarias sin la construcción y conexión a las respectivas cajas de inspección y tramos de tubería y pozos de inspección no instalados o construidos (D36 – D42 – D50 - D53 - D57 - D61 – D63 – D65 – D67 – D70 – D72 - D94 – D95 – D96 – D102 – D104 – D110 – D116 – D151 – D152 – D167 – D168).

Es preciso anotar, que no fue posible verificar algunos tramos de tubería y/o construcción de pozos de inspección por presencia de espesa vegetación o material de relleno sobre estas, por lo que no se pudo establecer con certeza su ejecución y/o ubicación (D40 – D41 – D43 – D44 – D52 - D58 - D66 – D68 – D69 – D73 – D76 - D81 – D87 – D84 – D85 – D88 – D90 – D91 – D92 – D93 – D101 – D105 – D112 – D119 – D120 – D122 – D169).

Se debe agregar que no hubo instalación de tubería y construcción de pozos de inspección de forma secuencial, se evidenció que las mismas se hicieron en diferentes sectores de forma parcial sin que sean funcionales.

En lo referente a la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales, se evidenció una estructura metálica con presencia de oxidación, con deficiencia en soldadura, no terminada y expuesta a los cambios climáticos. Adicionalmente, se evidenció que se ejecutó en cercanías a la pista de aterrizaje del aeropuerto de Pizarro no evidenciándose en el archivo documental el permiso otorgado por la Aeronáutica Civil para su respectiva construcción, contraviniendo lo establecido en la versión 1 de la Guía de la Aeronáutica Civil del 23 de febrero de 2009⁷⁵, así:

"(...) Por tanto todos los proyectos potencialmente atractivos de fauna que pretendan adelantar dentro de un área de 13 Km a la redonda de un aeropuerto deben contar con el permiso previo que ser otorgado por esta autoridad aeronáutica.

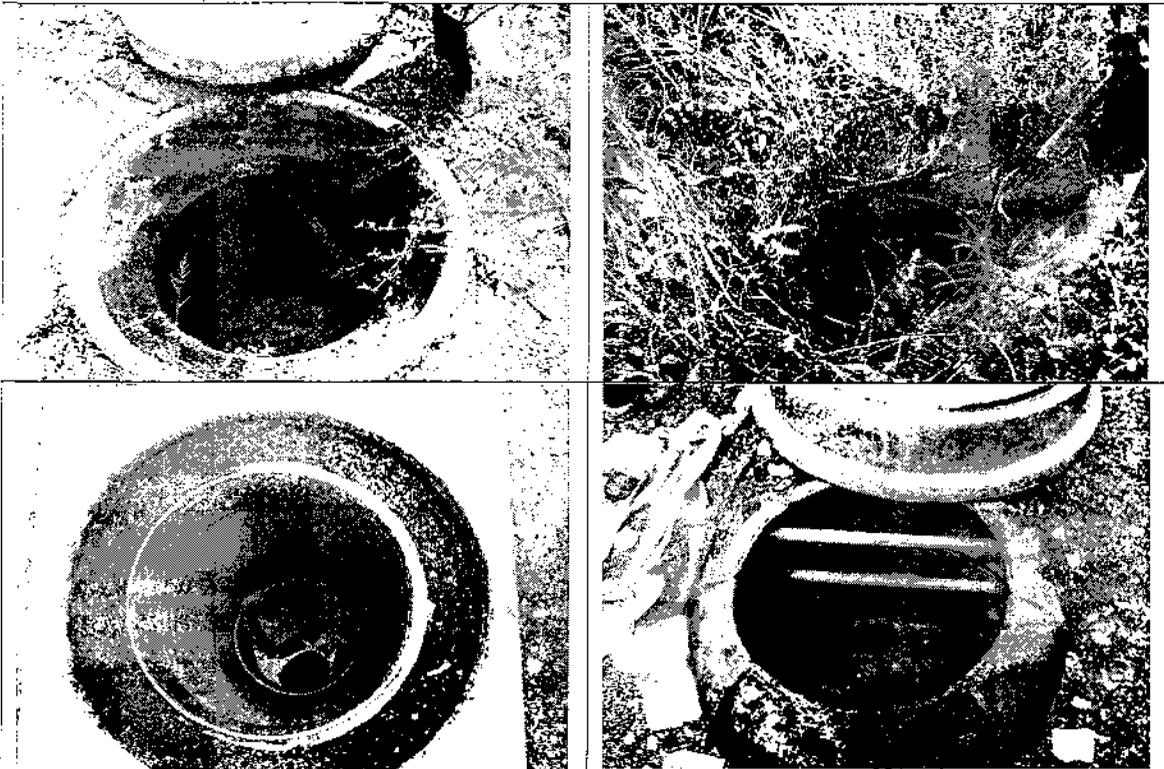
Se consideran actividades que constituyen un foco de atracción de aves de naturaleza peligrosa para las operaciones aéreas el desarrollo o construcción de toda instalación destinada a: manejo y/o disposición de residuos sólidos, sea transitoria o permanente, como rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de residuos sólidos orgánicos, (...); cuerpos artificiales de agua como plantas de tratamiento, (...); ubicados dentro de un

⁷⁵ El Uso de Suelos en Áreas Aledañas a Aeropuertos.

radio de 13 kilómetros a la redonda, contados a partir del punto central de cualquier aeropuerto público abierto a los servicios aéreos comerciales.

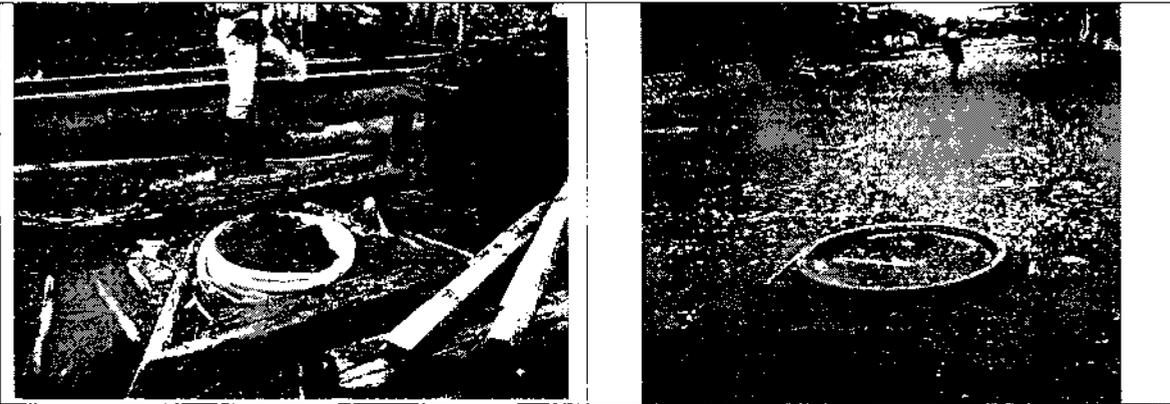
A continuación, se muestra registro fotográfico de lo evidenciado en el sitio de ejecución de las obras objeto del contrato No. PAF-ATF-099-2013:

Pozos de inspección



Presencia de agua residual y/o superficial – lluvias





Presentan en su interior material de relleno, vegetal y/o residuos sólidos.

Colectores (Tubería PVC)



Pozos sin conexión de tubería

Domiciliarias



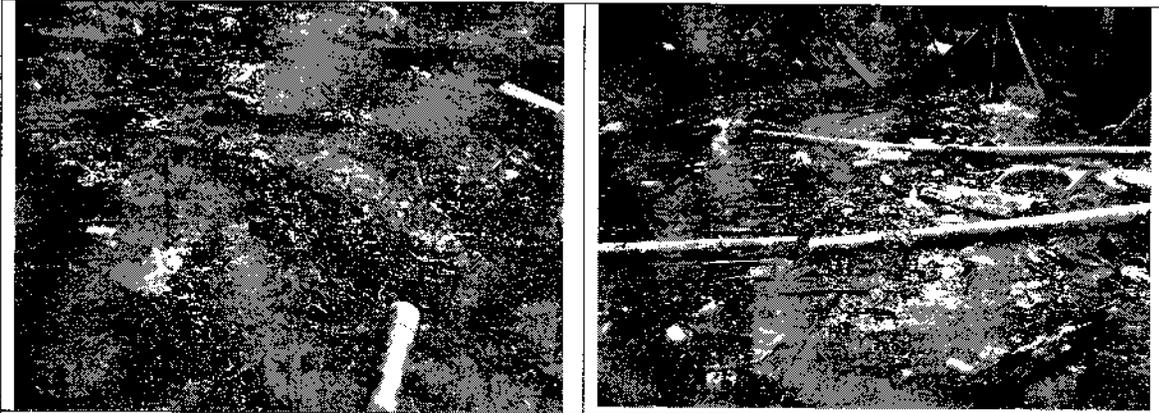
Domiciliarias a la intemperie y sin conexión a registros o cajas de inspección

Materiales del contratista

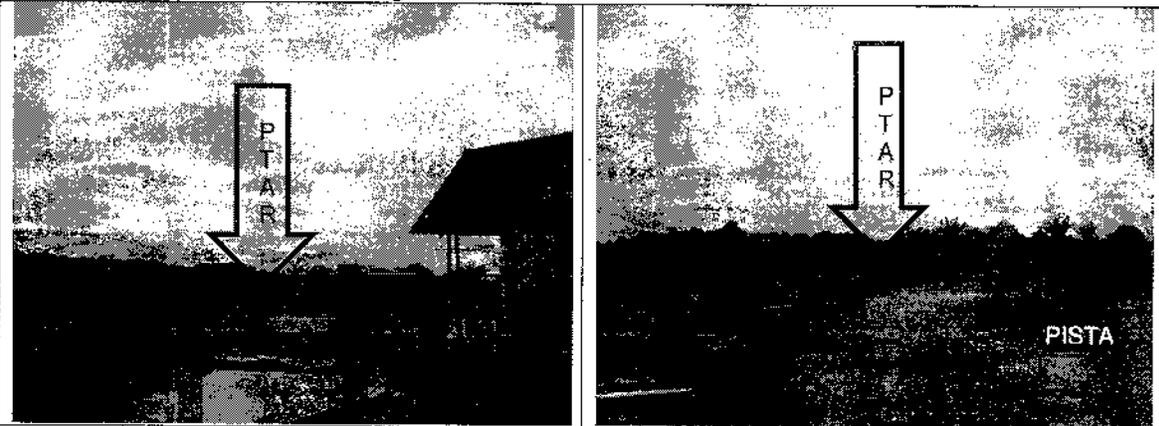


Elementos de los pozos de inspección a la intemperie, expuestos a los cambios climáticos
Vertimiento de aguas residuales a calles y cuerpos de agua

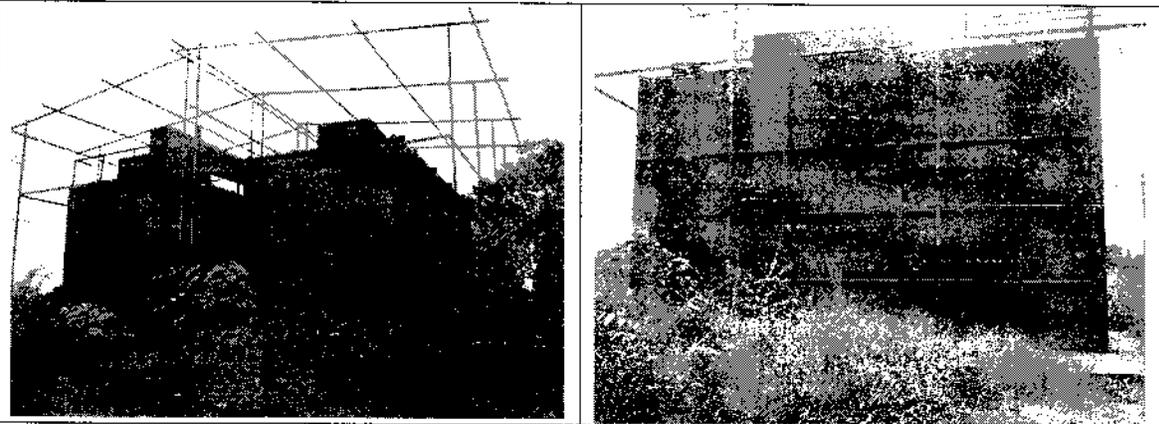


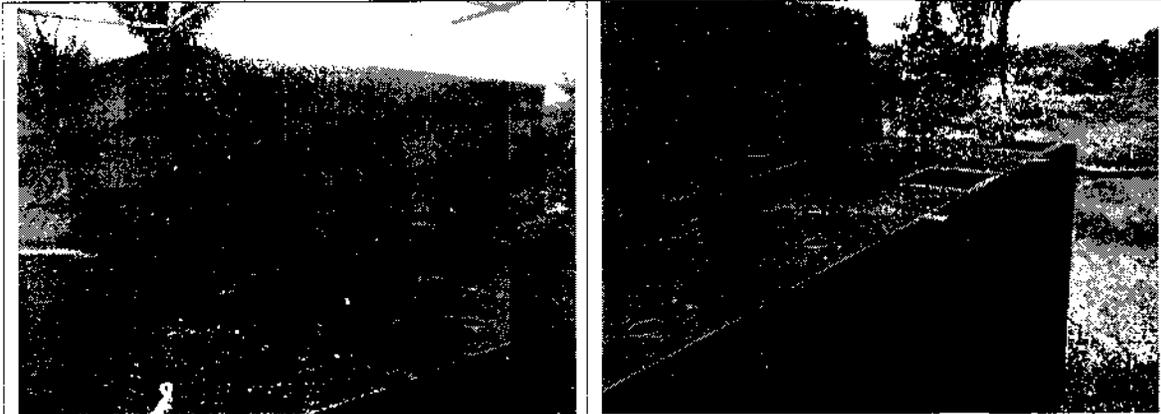


Planta de tratamiento de aguas residuales - PTAR



Pista de aterrizaje del aeropuerto cercano a la PTAR





PTAR en estructura metálica expuesta a los cambios del clima y al vandalismo, con presencia de óxido y deficiencia en la soldadura.

Fuente: Visita de campo. Equipo Auditor

Los hechos descritos evidencian que, el objeto contractual no surtió un proceso adecuado de planeación y viabilización, ni se ejecutó en los términos y condiciones técnicas pactadas en el contrato de obra No. PAF-ATF-099-2013 derivado del contrato interadministrativo No. 055 de 2012 para la optimización del alcantarillado sanitario del municipio de Bajo Baudó, razón por la cual los recursos desembolsados por un monto de **\$3.133.842.656** por concepto de anticipo y el pago de las actas parciales Nos. 1 a 5, con ocasión al señalado acuerdo contractual, no se ven reflejados en la satisfacción de la necesidad que generó la suscripción del mismo, ello porque no se cumplió con el objeto para el cual fueron asignados, debido a que la obra fue abandonada por el contratista, el contrato se encuentra liquidado sin haber terminado la obra, las obras ejecutadas no son funcionales, su calidad no está certificada con ensayos y aprobada por la interventoría, y además, a que las actuaciones administrativas adelantadas por FINDETER, a la fecha no se ven plasmadas en la continuación, culminación y entrega al ente territorial del proyecto para prestar el servicio requerido por la comunidad.

Lo anterior ha generado un problema sanitario y ambiental en los barrios del municipio beneficiados por el proyecto, como se evidencia en el registro fotográfico anterior, perdiéndose la oportunidad de la inversión social, lo cual debe primar en la ejecución de estos recursos.

Adicionalmente, se puede establecer la inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, la falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y de la supervisión del contrato.

Así mismo, estos hechos evidencian la ineficacia en la gestión realizada por FINDETER orientada a la ejecución del proyecto, a la reclamación de las garantías constituidas para tal fin, a la recuperación de los recursos entregados como anticipo, y el incumplimiento de las obligaciones de asistencia técnica adquiridas

por FINDETER, pactadas en el contrato interadministrativo No. 036 de 2012 suscrito con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por deficiencias en la supervisión del mismo. Lo anterior por la inobservancia de los principios de la administración pública, entre ellos el de economía, eficiencia y eficacia, y de la normatividad precitada.

Con base en lo expuesto la CGR concluye que la inversión realizada en el proyecto representa una obra inconclusa que no cumple con el objeto contractual previsto, lo que genera un hallazgo con incidencia fiscal por valor de **\$3.133.842.656**, monto que incluye el desembolso realizado al contratista por concepto de anticipo y el pago de las actas parciales Nos. 1 a 5, situación que genera un daño al patrimonio público en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

ANÁLISIS RESPUESTA MVCT

1. Planeación y revisión técnica del proyecto:

Indica el MVCT que de acuerdo con lo establecido en el artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, es de su competencia evaluar y viabilizar técnicamente los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la nación y que esta viabilización surge de los estudios y diseños estructurados por las entidades territoriales y son estas últimas las que formulan los proyectos de acuerdo con los requisitos establecidos por el Ministerio en atención a sus necesidades sectoriales.

A su vez, expresa que desde el momento de la recepción del proyecto, se aclara que el Ministerio en ningún caso se hace responsable de la calidad de los estudios y diseños presentados para emitir concepto de viabilidad, por esta razón da aplicabilidad al principio de buena fe y cualquier inexactitud de orden técnico, presupuestal, ambiental y de localización predial es responsabilidad de los entes territoriales.

De lo establecido en la Ley 1450 de 2011 se colige que es competencia y responsabilidad del MVCT evaluar y viabilizar los proyectos del sector agua potable y saneamiento básico y esta viabilización no puede remitirse únicamente a la verificación o chequeo general de documentos, los cuales pueden presentar falencias evidentes que afectarían la viabilización técnica que debe hacer esta entidad.

El hecho de realizar únicamente esa verificación documental acarrea que se aprueben proyectos inviables, lo que genera mayores costos y la inejecución o pérdida de los recursos, llegándose a la no satisfacción de las necesidades de la comunidad.

No es de recibo de este ente de control que el MVCT manifieste que *“en ningún caso se hace o se hará responsable de la calidad de los estudios y diseños presentados para emitir concepto de viabilidad (...)”*, toda vez no se cuenta con un criterio legal que justifique esta exoneración de responsabilidad y de acuerdo a lo establecido en el artículo 113 Constitucional los *“Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”*, además en el Artículo 3 de la Ley 152 de 1994⁷⁶, se indicó que *“los programas y*

⁷⁶ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

proyectos deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder, de lo que se concluye que existe corresponsabilidad en relación a la planeación y viabilización de los proyectos, mas aun cuando se trata de inversión de recursos públicos”.

Es claro que esta cartera Ministerial es el ente conocedor y ejecutor de la política de agua potable y saneamiento básico, y es la encargada de la viabilización técnica y el establecimiento de requisitos para la presentación de los proyectos, no debiendo dejar a disposición de un ente territorial o un tercero la calidad de los estudios y diseños de un proyecto al cual se le invertirán recursos del presupuesto general de la Nación y con el cual se pretende mejorar la calidad de vida de una población.

Así mismo, indica el MVCT que durante la vigencia de la Resolución 0379 de 2012 se evidenció que algunos proyectos demandaban la necesidad de efectuar ajustes de diversa índole, para garantizar su ejecución en términos de funcionalidad y por este motivo se profiere la Resolución 1063 de 2016 en la cual se adopta la figura de “Reformulación”, hecho que confirma que este Ministerio evidenció los errores que se presentaban frente a la viabilización técnica a su cargo, no obstante para el caso del proyecto del Alcantarillado de Bajo Baudó - Pizarro, no estaba vigente esta normativa y se viabilizó un proyecto que no era funcional por múltiples causas.

2. Incumplimientos reiterados del contratista y omisión en la aplicación de mecanismos de apremio y sanción:

Manifiesta el MVCT que suscribió contrato interadministrativo con FINDETER, cuyo objeto es: *“Prestar del (sic) servicio de **asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de las obras e interventorías, correspondientes a proyectos de agua potable y saneamiento básico, (...)**”* y que en desarrollo de este objeto le corresponde a FINDETER el seguimiento al desarrollo contractual en sus diferentes etapas (pre contractual, contractual y pots contractual) y en calidad de fideicomitente del patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica FINDETER administrado por Fidubogotá S.A quien actúa como contratante de las obras le corresponde instruir a la fiduciaria para que efectúe los requerimientos conminatorios a que hubiere lugar en escenario obligacional que hubiere pactado.

Así mismo, agrega que: *“no hace parte de dicha relación jurídica y por lo tanto carece de incidencia en aspectos de orden contractual respecto de los contratistas tales como apremios, aplicación de sanciones (...)*”

Sin embargo, indica que fue informado por FINDETER y por el Patrimonio Autónomo en las reuniones de seguimiento y en los informes mensuales sobre el *“inicio de actuaciones dirigidas a lograr el cumplimiento del contrato PAF-ATF-099 de 2013, dentro de los cuales se destaca el inicio de procesos de apremio al contratista”.*

Seguidamente indica que de acuerdo a la normatividad Civil Colombiana⁷⁷, a la fecha no hay restricción para perseguir judicialmente al contratista Consorcio Construyendo Bajo Baudó y/o a sus integrantes por el incumplimiento de sus obligaciones, *“razón por la cual requerirá información sobre su inicio, estado, o en su defecto se solicitará a FINDETER su perentorio inicio”.*

De lo manifestado por el MVCT se concluye, que si bien está a cargo FINDETER la asistencia técnica y administración de recursos, es claro que este Ministerio tiene a su cargo la supervisión

⁷⁷ Artículo 2536 del Código Civil.

del Contrato Interadministrativo No. 036 de 2012⁷⁸ y del Convenio Interadministrativo de Cooperación Técnica y Apoyo Financiero No. 055 de 2012⁷⁹ y fue conocedor de los diferentes incumplimientos del contratista, no obstante al no pronunciarse sobre los mismos y al no exigir oportunamente a FINDETER el cumplimiento de sus obligaciones, se entiende que consintió esta situación y por ende incumplió su obligación de hacer seguimiento e informar sobre posibles incumplimientos de las funciones a cargo de FINDETER en calidad de fideicomitente del patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica FINDETER administrado por Fidubogota S.A, ello en razón a lo contemplado en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

3. Gestiones de recuperación y protección de recursos:

Indica el MVCT que de acuerdo con las obligaciones contempladas en el Contrato interadministrativo No. 036 de 2012, FINDETER como prestador del servicio de asistencia técnica, informó a este Ministerio en las reuniones periódicas y en los informes mensuales sobre las gestiones dirigidas a lograr la recuperación de los recursos.

Además, manifiesta que se encuentra vigente el término para presentar la reconsideración ante la empresa aseguradora de acuerdo a lo establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio Colombiano, razón por la cual *"esta Cartera Ministerial conminara sean completadas"*.

Al respecto este ente de control no desconoce que ya se presentó la reclamación ante la aseguradora y que se encuentra vigente el término para presentar la reconsideración, lo cuestionado es que a la fecha no se ha logrado recuperar los recursos y las obras ejecutadas no son funcionales, evidenciándose falencias en la asesoría y asistencia técnica brindada al MVCT, vulnerando los principios de economía, eficacia y responsabilidad con los que se busca la protección de los recursos públicos.

4. Estado actual de la obra:

En su respuesta el MVCT manifiesta *"(...) no se comparte la afirmación efectuada por el Ente de Control, según la cual se ha perdido la oportunidad de la inversión social (...)"*, sin embargo, la CGR reitera los términos de lo observado, teniendo en cuenta que el objetivo que sustentó la suscripción del contrato de obra No. PAF-ATF-099-2013 de acuerdo con el estudio previo era:

"a) Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación (...) se observa que la contratación del proyecto "OPTIMIZACIÓN SISTEMA DE ALCANTARILLADO Y CONSTRUCCIÓN PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES – PTAR EN EL MUNICIPIO DE BAJO BAUDÓ" es necesaria para el Municipio (...) por cuanto con su ejecución se propone la mejora de las condiciones de salubridad de los habitantes, ampliación de la cobertura del servicio pasando de un 43% al 100%, continuidad del servicio mediante la adecuada recolección, transporte, tratamiento y disposición en mejores condiciones ambientales".
Subrayado fuera de texto.

Dicho documento es soporte de la convocatoria para la contratación del contratista para la ejecución de las obras, la cual se llevó a cabo en julio de 2013, con lo que se evidencia que la necesidad requerida por el municipio no ha sido satisfecha a pesar de que han transcurrido más de 6 años desde que se expuso y presentó la misma ante el MVCT, lo que confirma la inoportunidad

⁷⁸ Clausula Novena - Supervisión: La supervisión del presente contrato estará a cargo del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico o la persona que éste designe para tal fin. Esta persona hará la supervisión y el seguimiento administrativo y técnico a la ejecución del contrato (...).

⁷⁹ Clausula Duodécima - Supervisión: "La supervisión, vigilancia y control del cumplimiento correcto y oportuno del objeto del Convenio y la toma de medidas necesarias para el efecto, la ejercerá por parte de EL MINISTERIO el Viceministro de Aguas y Saneamiento Básico o quien este designe para tal fin (...)"

de la inversión social para lograr el objetivo que justificó inicialmente la suscripción del contrato de obra No. PAF-ATF-099-2013.

Así mismo, manifiesta el MVCT que de acuerdo a las obligaciones propias del contrato Interadministrativo No. 036 de 2012, FINDETER a través del Patrimonio Autónomo Asistencia Técnica FINDETER debe adelantar las actuaciones necesarias para gestionar la declaratoria de incumplimiento del contrato de obra y de allí obtener la recuperación y protección de los recursos destinados a su ejecución como consecuencia del presunto incumplimiento del contrato.

En efecto este ente de control es conocedor de las obligaciones a cargo de FINDETER en calidad de fideicomitente del patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica FINDETER administrado por Fidubogota S.A, así mismo no desconoce que no han prescrito las acciones legales frente al contratista de obra y a la aseguradora, sin embargo, a la fecha no se ha logrado recuperar los recursos y las obras ejecutadas no son funcionales.

Adicionalmente, el MVCT señala que "(...) con el propósito que el Municipio de Bajo Baudó cuente con un sistema de alcantarillado óptimo y con una PTAR funcional, este Ministerio conminará a FINDETER, a fin de que se adelanten de manera perentoria las acciones judiciales o extrajudiciales (...) con el propósito de obtener el pago de perjuicios derivados del incumplimiento del contrato PAF-ATF-099-2013, y gestionar la recuperación y gestión de recursos inicialmente destinados a su ejecución, la anterior afirmación no constituye *per se* la recuperación de los recursos invertidos en virtud del contrato en comento, teniendo en cuenta que estos no han sido devueltos al Tesoro Nacional, se convierte en una expectativa del MVCT y no en un hecho materializado a la fecha del presente documento. Subrayado fuera de texto.

Por otra parte, el MVCT manifiesta que *"(...) no existen evidencias de las cuales se concluya certera y cuantificadamente la producción de un daño (...)"*, afirmación que no es cierta teniendo en cuenta que en la visita realizada por la CGR durante los días 5 al 8 de noviembre se evidenció la existencia de una obra abandonada, inconclusa y que no está prestando servicio alguno a la comunidad, además, los elementos construidos y/o instalados presentan deterioro y no son funcionales por diversas razones, entre ellas porque ningún tramo de los colectores tiene continuidad y terminación a la planta de tratamiento de aguas residuales, por la existencia de pozos de inspección sin conexión de tubería y viceversa, porque la planta de tratamiento no está terminada (presenta además oxidación y se encuentra a la intemperie).

Con base en lo anterior el daño si es cuantificable y tiene un valor de **\$3.133.842.656** por los recursos que fueron entregados al contratista por concepto de anticipo y el pago de las actas parciales Nos. 1 a 5, con ocasión al señalado acuerdo contractual por la ejecución de una obra con las deficiencias anteriormente relacionadas.

Finalmente, indica que el daño no es *"(...) atribuible a hechos u omisiones imputables al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a alguno de sus funcionarios o contratistas (...)"* no obstante, este Ministerio ejerce supervisión del Contrato Interadministrativo No. 036 de 2012⁸⁰ y del Convenio Interadministrativo de Cooperación Técnica y Apoyo Financiero No. 055 de 2012⁸¹ y en virtud de tal atribución fue conocedor de los diferentes incumplimientos del contratista; al no cumplir de forma eficiente sus funciones como supervisor, transgrede lo contemplado en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

⁸⁰ Clausula Novena - Supervisión: *La supervisión del presente contrato estará a cargo del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico o la persona que éste designe para tal fin. Esta persona hará la supervisión y el seguimiento administrativo y técnico a la ejecución del contrato (...).*

⁸¹ Clausula Duodécima - Supervisión: *"La supervisión, vigilancia y control del cumplimiento correcto y oportuno del objeto del Convenio y la toma de medidas necesarias para el efecto, la ejercerá por parte de EL MINISTERIO el Viceministro de Aguas y Saneamiento Básico o quien este designe para tal fin (...)"*

ANÁLISIS RESPUESTA DE FINDETER

1. Planeación y revisión Técnica del Proyecto:

Manifiesta esta entidad que la adición realizada al proyecto fue necesaria para realizar ajustes a los diseños presentados por el Departamento del Chocó a través del gestor PDA y que los tiempos adicionales correspondieron a 3.5 meses y no a 10.5 meses como lo manifiesta el ente auditor.

Al respecto es importante precisar que se suscribieron 3 prorrogas que dan un total de 10.5 meses⁸² y 3 suspensiones⁸³ que dan 4.5 meses, para un total entre prorrogas y suspensiones de 15 meses.

Seguidamente realiza FINDETER el recuento del desarrollo del Programa Agua para la prosperidad, contextualiza el alcance de la actividad de ASISTENCIA TÉCNICA desarrollada por FINDETER y las demás funciones a cargo del MVCT, entes territoriales, PAD-PDA Gestor y la Fiduciaria - Patrimonio Autónomo.

De la misma forma indica que suscribió "*Contrato interadministrativo No. 36 de 2012 para la prestación de la asistencia técnica y administrativa de los recursos para la construcción de las obras e interventoría correspondiente a los proyectos de agua y saneamiento básico (...)* definidos por el MVCT, reiterando que son los entes territoriales los encargados de elaborar los estudios técnicos para la viabilización de los proyectos.

No obstante, manifiesta que en la cláusula segunda del contrato interadministrativo antes mencionado se establece que su función "*consiste en la actividad de **apoyo y colaboración técnica** que conlleva la realización de las siguientes actividades (...) Pre contractual: Elaborar los términos de referencia con base en el proyecto estructurado por la entidad territorial y viabilizado por el MVCT*".

Al respecto, es necesario precisar que FINDETER, indicó a este ente de control que la asistencia técnica brindada es entendida como el "*servicio mediante el cual se brindan labores de apoyo al cliente en el desarrollo de las etapas **precontractual, contractual** y **postcontractual**, en relación con programas o proyectos previamente viabilizados o priorizados por este (MVCT), en cuya realización FINDETER obra por cuenta y en interés del cliente, por medio de un acompañamiento en aspectos técnicos, administrativos, legales y financieros.*"⁸⁴

Finalmente indica que "*FINDETER no tenía responsabilidad en la presentación inicial del proyecto presentado por el Municipio de Bajo Baudó - Pizarro y viabilizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*"; al respecto si bien no tenía responsabilidades en la presentación del proyecto para viabilización, fue conocedor del mismo de forma previa a la apertura del proceso de convocatoria y en razón a su función no debió limitarse únicamente al trámite administrativo de elaborar estudios y términos de referencia, toda vez que en cumplimiento de la asistencia técnica contratada, debió apoyar y colaborar en la revisión técnica del proyecto. En este caso si la función de FINDETER es netamente administrativa se descontextualizaría la razón de ser de la asistencia técnica contratada por el MVCT y estaríamos frente a una cadena interminable de errores que da como resultado que los entes territoriales no cuentan con el soporte técnico que deben brindar el

⁸² Prorroga No. 1: 3.5, Prorroga No. 2: 4 meses y 29 días, Prorroga No. 3: 2 meses.

⁸³ Suspensión No. 1: 45 días, Suspensión No. 2: 1 mes, Prorroga 1 a la suspensión No. 2: 15 días y Suspensión No. 3: 1.5 meses.

⁸⁴ Explicación del concepto de asistencia técnica recibida por FINDETER desde el contrato No. 36 de 27/09/2012

MVCT como entidad responsable del desarrollo de la política de agua potable y saneamiento básico y FINDETER como agente especializado en tal labor

Así las cosas, FINDETER inició el proceso precontractual respecto al que no resultó factible iniciar su ejecución en tanto los informes de interventoría dieron cuenta inmediata de las deficiencias relacionadas con el sistema de alcantarillado a implementar – tradicional/de flujo decantado-, velocidad mínima, fuerza tractiva, caudal máximo horario a tratar, cobertura poblacional, monto de recursos necesarios para implementar el proyecto, entre otros aspectos.

De las respuestas presentadas por el MVCT y FINDETER, se evidencia que cada una de las entidades se remite a atribuir la responsabilidad a las demás sin asumir la propia, desconociendo que han suscrito acuerdos y obligaciones a través de contratos de los cuales se derivan diversas obligaciones y sobre los cuales, en algunos casos han recibido pagos, aun así insisten en desconocer su corresponsabilidad (Artículo 113 Constitucional) en el desarrollo de estos proyectos y en las fallas que se han presentado en los mismos.

De lo antes expuesto, se concluye que la reformulación, prórrogas, suspensiones y no entrega a satisfacción del proyecto obedeció entre otros a omisiones y/o debilidades en la labor de verificación de las condiciones técnicas, legales, financieras y ambientales necesarias para la ejecución del proyecto y a deficiencias de la asistencia técnica brindada por FINDETER, la cual se ha limitado a labores meramente administrativas y no de apoyo y colaboración técnica, generándose vulneración a los principios de planeación, celeridad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, que da como resultado la afectación al bienestar general y la calidad de vida de las poblaciones beneficiarias de dichos proyectos.

2. Incumplimientos reiterados del contratista y omisión en la aplicación de mecanismos de apremio y sanción:

Manifiesta FINDETER que la interventoría mediante comunicación del 16 de diciembre de 2015 solicitó la aplicación de sanciones previstas en el contrato, y ello llevó a que se solicitara al contratista presentar "un nuevo plan de contingencia para la recuperación de los atrasos existentes", no obstante este ente de control identificó que en el Informe de interventoría No. 31⁸⁵ se indicó: "*Estas demoras e incumplimientos dieron lugar a que la Interventoría manifestara su inconformidad mediante comunicación C.1081/F10036/15/E.5.3 dirigida al Contratista el 26 de agosto de 2015, y solicitara a FINDETER iniciar un proceso de apremio por incumplimiento de las obligaciones contractuales, mediante comunicación C.1081/F10033/15/E.5.3 del 27 de agosto de 2015*". De forma consecuente durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2015⁸⁶, la interventoría continuó manifestando su preocupación sobre los sucesivos y reiterados incumplimientos del contratista, hecho que confirma que la interventoría y la supervisión de FINDETER conocían de las situaciones de incumplimiento desde el mes de agosto de 2015, sin embargo, solo hasta diciembre de 2015 se opta por requerir al contratista el plan de contingencia, no acatando la solicitud de la interventoría y tomando una decisión lapsa, desconociendo lo contemplado contractualmente.

Seguidamente en la respuesta brindada por FINDETER, se expone la trazabilidad de las actuaciones adelantadas dentro de las que se encuentra las mesas de trabajo, solicitudes de planes de contingencia, reiteraciones de cumplimiento y ampliaciones de plazo, no obstante esta entidad indica que "los plazos fueron infructuosos, debido que el contratista no cumplió con los plazos otorgados e incumplió reiteradamente con el objeto contractual (...)", esto confirma que FINDETER y el MVCT fueron conocedores de los incumplimientos reiterados del contratista y

⁸⁵ 07 de agosto - 06 de Septiembre de 2015.

⁸⁶ Informes de interventoría No. 31, 32 y 34.

frente a estos no se tuvo un análisis de riesgo adecuado, lo que conllevó a que no se hiciera uso oportuno de las media legales de apremio y las medidas que se tomaron fueron de forma reiterada ineficaces.

Si bien, "para la entidad prima el cumplimiento del objeto contractual y satisfacer las necesidades de saneamiento básico del Municipio de Bajo Baudó", esta primacía de la satisfacción de las necesidades de la comunidad, no puede anteponerse a un correcto análisis de los riesgos contractuales y la consecuente inversión adecuada de los recursos.

Además, siendo concededores de los incumplimientos reiterados del contratista y su falta de capacidad técnica, administrativa y financiera que fue dada a conocer desde agosto de 2015, el 29 de abril de 2016 se realiza el pago del anticipo por valor de \$2.386.642.450, situación que confirma que las acciones adelantadas por FINDETER fueron omisivas, inoportunas e ineficaces, lo que demuestra falencias en la asesoría y asistencia técnica brindada al MVCT, vulnerando lo contemplado en el parágrafo 3° del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 "(...) Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen".

3. Gestión de recuperación y protección de recursos:

Detalla FINDETER las acciones adelantadas desde el mes de mayo de 2018 relacionadas con la reclamación ante la aseguradora y la contratación para realizar el diagnóstico de la infraestructura construida.

Al respecto este ente de control no desconoce las acciones adelantadas, no obstante, han transcurrido 18 meses y a la fecha no se ha logrado recuperar los recursos y las obras ejecutadas no son funcionales, evidenciándose falencias en la asesoría y asistencia técnica brindada al MVCT, vulnerando los principios de economía, eficacia y responsabilidad con los que se busca la protección de los recursos públicos.

4. Estado actual de la obra:

En lo correspondiente a lo observado por la CGR acerca de que "(...) los recursos desembolsados por concepto de anticipo (...) reflejan incumplimiento del objeto contractual en perjuicio de la población objeto de este (...)", lo plasmado en la respuesta de FINDETER indica el procedimiento para la entrega o desembolso y posterior inversión de este rubro por parte del contratista, lo cual no es controvertido por la CGR, el cuestionamiento es porque dichos recursos se encuentran invertidos en unas actividades ejecutadas en virtud del contrato de obra No. PAF-ATF-099-2013 que no son funcionales y no está prestando ningún servicio a la comunidad, teniendo en cuenta que la obra no ha sido terminada, se evidencia abandono de esta y además, no hay fecha cierta de su culminación y entrega al municipio, con el fin satisfacer la necesidad de la comunidad y evitar que las aguas residuales se sigan vertiendo a los cuerpos de agua cercanos de los barrios beneficiados con el proyecto, y así prevenir posibles problemas ambientales y de salubridad.

En relación con la respuesta de la entidad en lo concerniente a la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR, en la que indica que "(...) el aeródromo de la población constituye el límite del perímetro urbano, se determina el aislamiento mínimo a considerar de acuerdo con la normatividad vigente.", y además, incluye los lineamientos del Reglamento Aeronáutico de Colombia RAC-14, este ente de control no desconoce el contenido del mencionado documento y sus respectivas consideraciones técnicas, no obstante, el referido reglamento en el numeral 14.3.4.2.7 "Otros obstáculos o impedimentos a la aviación" hace alusión a lo observado por la Contraloría, en el que se establece que: "14.3.4.2.7.1. (...) constituye obstáculo o impedimento para la aviación, toda construcción, (...) ubicada en las inmediaciones de los

aeropuertos, dentro de un radio de 13 km a la redonda, (...) impidan el vuelo seguro de las aeronaves en inmediaciones de los aeropuertos y durante su aproximación y salida de los mismos y particularmente, cuando dichas instalaciones o actividades, puedan ocasionar la presencia de aves en las áreas descritas (peligro aviario) con el consecuente riesgo de colisión contra las aeronaves, poniendo en peligro la seguridad del vuelo y la vida y bienes de personas a bordo o en la superficie. Subrayado fuera de texto.

Adicionalmente, en su respuesta FINDETER señala que: "(...) el aeródromo del municipio no aparece registrado en la información de la Aerocivil como aeropuerto administrado por la institución (...)", sin embargo, el Reglamento al que hace referencia la entidad, en el numeral 14.3.4.2.7.4 establece que: "La autoridad aeronáutica no impartirá tal autorización cuando sea razonablemente previsible que el desarrollo y funcionamiento de las instalaciones proyectadas atraerán la presencia de aves generando obstáculo a la navegación aérea, por riesgos de impacto de las aves a las aeronaves con el consecuente riesgo para la vida y bienes de las personas a bordo o en la superficie" y en el numeral 14.3.4.2.7.5. establece que: "(...) la autoridad aeronáutica podrá abstenerse de autorizar la operación de aeronaves y/o aeródromos públicos en cuyas inmediaciones existan instalaciones o plantaciones como las mencionadas anteriormente, generadoras de riesgo aviario"; por lo tanto, independientemente que el aeródromo de Pizarro, esté o no registrado y/o administrado por la Aerocivil, construcciones tales como una PTAR que son generadoras de dholes que atraen aves, las cuales pueden poner en riesgo tanto la aeronave como a las personas a bordo, razonablemente no deben ser construidas a una distancia menor a 13 km tal como se establece en el reglamento en comento, con el fin de evitar los riesgos antes señalados. Subrayado fuera de texto.

Respecto a lo observado por la Contraloría en cuanto a que los recursos invertidos no se ven reflejados en la satisfacción de la necesidad, la entidad en su respuesta manifiesta que "(...) se logró adelantar una nueva convocatoria, que cumpliera con el objeto contractual pactado inicialmente (...) con el fin de garantizar la buena inversión de los recursos públicos y satisfacer las necesidad de saneamiento básico que tiene el Municipio (...)"; afirmación la cual a la fecha del presente documento, no evidencia resultados, es decir, no se encuentra ejecutado y en funcionamiento el alcantarillado sanitario de y la Planta de Tratamiento de Bajo Baudó, con el agravante de que lo instalado al momento de la visita de la CGR, se evidenció que no es funcional.

Adicionalmente, en lo concerniente al aspecto observado por este ente de control respecto a que la inversión se encuentra en una obra inconclusa y genera hallazgo fiscal; en su respuesta FINDETER se limita a señalar las gestiones que ha realizado frente al incumplimiento del contratista, sin embargo, como se ha dicho en párrafos anteriores, estas actuaciones no han conllevado a la recuperación de los recursos invertidos en una obra inconclusa que a toda luz no presta ningún servicio a la comunidad y no satisface la necesidad por la cual se suscribió el contrato No. PAF-ATF-099-2013.

Así las cosas, se configura el hallazgo por el monto y las incidencias previamente señaladas.

Hallazgo No.8 Seguimiento y control a tiempos de entrega en Santander de Quilichao. (D)

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículos 209, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia, Ley 1474 de 2011 artículos 82, 83 y 84, Manual de Supervisión e Interventoría FINDETER CON-MA-001 Capítulos 1, 4 y 5. (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

En el marco de la ACES se evidenciaron deficiencias en las labores de seguimiento y control atribuidas a la supervisión e interventoría en el proyecto Planta de Tratamiento de aguas residuales zona urbana del Municipio de Santander de Quilichao.

Lo anterior teniendo en cuenta que el 24 de enero de 2013, el MVCT y FINDETER celebraron el contrato interadministrativo No. 159⁸⁷. En la cláusula segunda, modificada mediante otrosí No. 4, sobre las obligaciones de FINDETER, señala las siguientes:

"2) Adelantar los procedimientos precontractuales, contractuales y post contractuales necesarios para el desarrollo del presente contrato. Así mismo, FINDETER elaborará los términos de referencia para la contratación de la ejecución de los proyectos (...) o los que sean definidos por el MVCT dentro de la vigencia del presente contrato (...) Así mismo, realizará la supervisión a la ejecución de los contratos celebrados hasta su terminación y liquidación.

4) Contar con un Manual de Supervisión e Interventoría (...) para adelantar las actividades objeto del presente contrato (...)"

Derivados de las obligaciones del mencionado contrato interadministrativo No. 159, se suscribieron los contratos de obra PAF-ATF-O-142-2015⁸⁸ e interventoría PAF-ATF-I-062-2015⁸⁹.

El mencionado contrato PAF-ATF-O-142-2015, en la cláusula sexta sobre las obligaciones específicas del contratista, indica que:

"EL CONTRATISTA se compromete a cumplir todas las obligaciones que estén establecidas o se deriven del clausulado del presente contrato, de los estudios y documentos del proyecto, de los términos de Referencia, de su propuesta y aquellas que por su naturaleza y esencia se consideren imprescindibles para la correcta ejecución del presente contrato, en los términos previstos en los artículos 863 y 871 del Código de Comercio y 1603 del Código Civil (...)"

⁸⁷ Objeto: "(...) prestación del servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de proyectos integrales que incluyen, entre otras actividades las obras, interventorías, consultorías, diseños, así como las demás actividades para el cumplimiento del contrato, en relación a proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico que sean viabilizados por el MINISTERIO, dentro de la vigencia del presente contrato".

⁸⁸ Objeto: "- (...) ejecución en tres (3) fases sometidas a condición, con actividades, presupuestos y productos definidos, del proyecto "CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO - CAUCA".

Valor inicial de \$7.598.298.600, tuvo una reducción de \$90.036.002, un plazo inicial de doce (12) meses y posteriormente, dos prórrogas, una por cuatro y otra por tres meses, para una total de quince (15) meses de ejecución de la Fase III.

⁸⁹ Objeto: "(...) interventoría integral (administrativa, financiera, contable, jurídica y técnica) del contrato de ejecución condicional por fases del proyecto "CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO - CAUCA".

Valor inicial de \$ \$ 483.485.048, un plazo inicial de doce (12) meses y posteriormente, dos prórrogas, una por cuatro y otra por tres meses, para una total de quince (15) meses de la Fase III.

Adicionalmente, el contrato PAF-ATF-I-062-2015, en la cláusula sexta sobre las obligaciones generales del interventor, numeral 1 de las obligaciones administrativas, manifiesta que éste debe:

“1.1. Realizar seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO, en las condiciones de calidad exigidas y en la oportunidad pactada (...)”.

A su vez, los Términos de Referencia del contrato PAF-ATF-O-142-2015, en el numeral 3.2. *“FASE III DEL CONTRATO DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO. EJECUCIÓN DE OBRA”*, inciso F *“ACTA DE RECIBO A SATISFACCIÓN Y ACTA DE TERMINACIÓN”*, señalan que:

“Dentro de los OCHO (8) MESES siguientes a la suscripción del Acta de Inicio de la FASE III, el CONTRATISTA DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO, deberá entregar la obra objeto de la FASE III, con el lleno de los requerimientos técnicos y condiciones de funcionalidad.

El CONTRATISTA DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO entregará al INTERVENTOR la obra dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes a la firma del Acta de Terminación de la FASE III del proyecto. Del recibo por parte del INTERVENTOR se dejará constancia mediante Acta de Recibo Final de Obra, suscrita entre CONTRATISTA DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO y el INTERVENTOR.

La ejecución de las actividades será aprobada y recibida en su totalidad en el Acta de Recibo Final de la Obra, razón por la cual, hasta ese momento la INTERVENTORIA y/o la CONTRATANTE, se reservan el derecho de solicitar al CONTRATISTA DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO, la adecuación, ajustes o correcciones de las actividades que no se encuentren en las condiciones esperadas y contratadas para ser recibidas.

Una vez suscrita el Acta de Recibo a Satisfacción de la obra, el CONTRATISTA DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO, el INTERVENTOR y el CONTRATANTE, a través del supervisor delegado para tal fin, suscribirán el Acta de Terminación de la Fase III, dentro de los diez (10) días calendario, siguientes al recibo final de la obra”.

El acta de inicio de la Fase III fue suscrita el 01 de febrero de 2018 y el acta de terminación de la Fase se suscribió el 21 de mayo de 2019; en ella se relacionan pendientes en 15 componentes/temas y acerca de su ajuste y entrega se establece que:

“El Contratista se compromete a realizar los ajustes y entregarlos en sesenta y ocho (68) días hábiles contados a partir de la fecha de suscripción de la presente acta”.

El plazo otorgado por los Términos de Referencia fue redefinido a través de la suscripción del acta de terminación de la Fase III. Adicionalmente, de acuerdo al análisis realizado por la CGR, al 05 de noviembre de 2019, la obra no se encontraba en operación.

Los plazos definidos, tanto en los Términos de Referencia como los concedidos por el acta (30 de agosto de 2019) ya habían caducado, lo cual evidencia que el contratista de obra incumplió los tiempos pactados para la culminación de los pendientes.

Los pendientes de entrega incluyen el sellado de las filtraciones en las paredes del reactor UASB con elementos epóxicos (elemento nuevo que no debería presentar fallas de este tipo), la revisión de las conexiones de drenajes para evitar la mezcla de efluentes con aguas lluvia, la conexión a la red eléctrica principal, la capacitación del personal y la entrega del Manual de Operación, actividades imprescindibles para la puesta en marcha del sistema.

Lo anterior se presenta a causa del inadecuado control y seguimiento ejercido por la supervisión y la interventoría, de tal forma que se garantice el cumplimiento del objeto contractual en los términos y condiciones pactados. Las conductas descritas generan que, vencido el plazo máximo de ejecución del contrato de obra, el Municipio de Santander de Quilichao no cuente aún con los beneficios esperados con la puesta en operación de la planta de tratamiento de aguas residuales de la zona urbana, conforme lo consigna el objeto contractual.

Los hechos descritos, evidencian incumplimiento de obligaciones por parte de los contratistas de obra e interventoría, incumplimiento de los plazos acordados, y debilidades en el control y seguimiento ejercido al proyecto.

El presente hallazgo se configura con presunta connotación disciplinaria.

ANÁLISIS RESPUESTA MVCT

El MVCT manifiesta que según lo informado por FINDETER, en la actualidad se siguen adelantando, por parte del contratista de obra, las actividades tendientes a la corrección y subsanación de los pendientes de carácter técnico observados por la interventoría.

Lo anterior confirma la situación detectada por la CGR, esto es, que los plazos definidos, tanto en los Términos de Referencia como los concedidos en el acta de terminación caducaron, lo cual evidencia que el contratista de obra incumplió los tiempos pactados para la culminación de los pendientes. Esto como consecuencia de un inadecuado control y seguimiento ejercido por la supervisión y la interventoría, de tal forma que se garantice el cumplimiento del objeto contractual en los términos y condiciones establecidos. Por tanto, se configura como hallazgo.

Hallazgo No.9 Medidas de compensación aprovechamiento forestal

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, Ley 99 de 1993 Título V Artículo 31, Artículo 46 del Decreto 1791 de 1991, Artículos 3, 4 y 6 Ley 489 de 1998 (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

Adicionalmente, en la ejecución del proyecto objeto del presente hallazgo, en el componente ambiental, resulta aplicable el siguiente marco normativo:

Resolución 659 17 de noviembre de 2000 *Por medio de la cual se establecen disposiciones técnicas para adelantar reforestaciones protectoras impuestas por compensación ambiental*⁹⁰.

Resolución 200.15.04-0679 del 14 de diciembre de 2004 *Por medio de la cual se reglamentan las medidas de compensación, que deben cumplir los usuarios de los recursos naturales renovables, de conformidad con las obligaciones impuestas en los actos administrativos mediante los cuales se otorgan permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales en la jurisdicción de CORPORINOQUIA*⁹¹.

Resolución 500.41-12.0456 del 20 de abril de 2012 *Por medio de la cual se establece el valor promedio regional de los costos de establecimiento y mantenimiento por hectárea de bosque plantado para la ejecución de proyectos de reforestación que se adelanten como medida de compensación ambiental en la jurisdicción de CORPORINOQUIA*⁹².

En el marco del Contrato Interadministrativo No. 036 de 2012 suscrito entre el MVCT y FINDETER⁹³ se suscribió el Convenio Interadministrativo de Cooperación Técnica y Apoyo Financiero No. 199 de 2014 entre el Fondo Adaptación, el Departamento de Casanare, la Empresa de Servicios Públicos de Casanare Acuatodos S.A. E.S.P., la Alcaldía de Yopal, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal – EAAAY EICE ESP y FINDETER.

El 2 de diciembre del año 2014, el MVCT viabilizó⁹⁴ el proyecto “*Construcción del sistema de abastecimiento y tratamiento de agua potable para el casco urbano de Yopal – Casanare (construcción de la captación, aducción, planta de tratamiento de agua potable y la conducción hasta las redes del casco urbano del municipio de Yopal, Departamento de Casanare*”, con el fin de suministrar agua potable a toda la población de la ciudad de Yopal. La ejecución del proyecto busca asegurar el tratamiento del agua del sistema de acueducto, de tal forma que el índice de riesgo de calidad del agua - IRCA pase de nivel Medio a Sin Riesgo, y de no contar con capacidad de almacenamiento a tener una capacidad de 16.000 m³.

En el plan financiero viabilizado se describió un valor total del proyecto de \$68.165.551.744, el cual incluye la ejecución de las obras, la interventoría de las obras, la adquisición de predios, la gestión predial, gestión ambiental, gestión de

⁹⁰ Aplica todo el articulado.

⁹¹ Aplica toda la resolución.

⁹² Aplica toda la norma.

⁹³ Objeto: Prestar el servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de las obras e interventorías, correspondientes a proyectos de agua y saneamiento básico (...)

⁹⁴ Comité técnico del mecanismo de viabilización No. 60 del 2 de diciembre de 2014, donde se dio viabilidad al proyecto construcción de acueducto de Yopal – Casanare por la suma de \$68.165.551.774.

permisos, la provisión de gastos para trámites ambientales, gastos notariales, gastos de registro y el apoyo técnico durante la construcción.

La fuente de recursos para la financiación de este proyecto proviene principalmente del PGN-2014, Fondo Adaptación y Plan de Aguas para la Prosperidad – Plan Departamental de Agua de Casanare PAP – PDA Casanare.

El ejecutor del proyecto es FINDETER, en su calidad de Gerencia de Proyecto.

Posteriormente a través del patrimonio autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica administrado por la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A – FINDETER, y el CONSORCIO AGUAS DE YOPAL, se suscribió el contrato PAF-ATF-105-2014, con el objeto de llevar a cabo la *“ejecución en dos (2) fases sometidas a condición, con actividades, presupuestos y productos definidos del proyecto denominado CONSTRUCCIÓN SISTEMA DE ABASTECIMIENTO Y TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE PARA EL CASCO URBANO DE YOPAL – CASANARE (CONSTRUCCIÓN DE LA CAPTACIÓN, ADUCCIÓN, PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE Y LA CONDUCCIÓN HASTA LAS REDES DEL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE YOPAL, DEPARTAMENTO DE CASANARE). (...)*”, cuya fecha de inicio se dio el 30 de junio de 2015.

En el clausulado de este contrato destaca: *Cláusula Segunda – MODELO DE CONTRATACIÓN. (...) Fase I. Gestión Predial y Ambiental. En esta fase el CONTRATISTA DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO deberá realizar la asesoría jurídica, técnica y financiera necesaria para la adquisición de los predios por parte del ENTE TERRITORIAL, así como para la obtención de permisos ambientales que sean requeridos por el proyecto para iniciar su ejecución, conforme las condiciones establecidas en los TdR de la convocatoria PAF-ATF-105-2014. (...)*

Cláusula Cuarta – VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO.

(...) 1) La Fase I, Gestión Predial y Ambiental. Tiene un valor de CIENTO TREINTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS VEINTIÚN MIL CUATROCIENTOS SEIS PESOS (\$139.721.406 M/CTE), conforme a la oferta presentada por el CONTRATISTA. El sistema de pago del contrato para esta Fase y actividad es por PRECIO GLOBAL FIJO. En consecuencia, incluye todos los gastos, directos e indirectos, derivados de la celebración, ejecución y liquidación de la Fase I. (...)

(...) Para esta fase se ha previsto gastos reembolsables sobre los siguientes componentes:

- a. Componente ambiental: se ha previsto un monto de hasta DOCE MILLONES DE PESOS (\$12.000.000) para el pago de los laboratorios y ensayos de laboratorio que se requieran para el trámite y obtención de permisos y licencias ambientales, para la ejecución del proyecto.*

(...) Forma de Pago. (...) b. El valor establecido en el presente numeral para la gestión de licencias y permisos se pagará al CONTRATISTA DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO una vez aprobado por parte del interventor del informe correspondiente y la entrega de los permisos y licencias requeridos para la ejecución del proyecto. El valor será proporcional en parte iguales al número de permisos y licencias obtenidos.

(...) CLÁUSULA QUINTA. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA.

(...) 15. Cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias referentes al medio ambiente, urbanismo, seguridad industrial e higiene que para el efecto disponga la Corporación Autónoma Regional, el Departamento y/o Municipio según corresponda.

(...) 18. Ejecutar los trabajos de tal forma que los procedimientos aplicados sean compatibles no sólo con los requerimientos técnicos necesarios sino con las disposiciones legales, las normas especiales para la gestión y obtención de las autorizaciones y permisos específicos requeridos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. La no observancia de los preceptos anteriores será responsabilidad del CONTRATISTA DE EJECUCIÓN EL PROYECTO, y el INTERVENTOR por esta causa podrá ordenar la modificación de los procedimientos o la suspensión de los trabajos.

19. garantizar a la CONTRATANTE que cumplirá a cabalidad con los requerimientos ambientales legales, reglamentarios y contractuales, y que no generará daño o perjuicio al ENTE TERRITORIAL o a terceros por esta causa, por lo tanto, las sanciones que por este concepto imponga la Autoridad Ambiental se pagarán directamente por el CONTRATISTA DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO.”.

El contrato PAF-ATF-105-2014, surtió un proceso inicial de viabilización en el cual se estableció un plan financiero, tal como se expone a continuación:

Tabla No.24 Plan Financiero Viabilizado

COMPONENTE	NACIÓN MVCT PGN 2014 (\$)	NACIÓN FONDO ADAPTACIÓN (\$)	PLAN DEPARTAMENTAL DE AGUA DE CASANARE PAP-PDA			TOTAL (\$)
			NACIÓN AUDIENCIAS PÚBLICAS (\$)	SGP-DPTO (\$)	SGR DPTO (\$)	
Construcción sistema de abastecimiento y tratamiento de agua potable	14.289.701.037	13.663.988.796	71.084.961	2.046.489.080	29.080.404.890	59.151.668.784
Puesta en marcha de la planta de tratamiento	801.760.680					801.760.680
Interventoría	4.196.740.062					4.196.740.062
Adquisición de predios		3.226.922.000				3.226.922.000
Gestión predial, ambiental, de permisos, previsión de gastos de laboratorios, permisos ambientales, notariales y de registro		139.721.406				139.721.406
Apoyo técnico durante la construcción	250.000.000					250.000.000
Evaluación y seguimiento MVCT	398.738.812					398.738.812
TOTAL	19.936.940.591	17.030.632.202	71.084.981	2.046.489.080	29.080.404.890	68.165.551.744

Fuente. Oficio 2014EE0103582 MVCT Viabilización del Proyecto.

Edito. Equipo Auditor

El 29 de septiembre de 2015, el MVCT informó a FINDETER sobre la primera reformulación del proyecto en cuyo texto se aprobó: “teniendo en cuenta que el Alcalde de Yopal mediante comunicación del 4 de agosto de 2015, dirigida a FINDETER, autorizó el pago de la factura No. 919 expedida por CORPORINOQUIA, correspondiente al trámite de los permisos y licencias requeridos para el proyecto del asunto, autorización que fue ratificada mediante oficio de fecha 25 de septiembre de 2015 con radicado No. 2015ER0103651. En este sentido, el alcance y el plan financiero ajustado para el proyecto fueron presentados y aprobados en el Comité Técnico del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico en la sesión No. 48 del 29 de septiembre de 2015, realizando la correspondiente modificación en la aplicación de fuentes.”.

Esta reformulación permitió que se trasladaran recursos entre componentes, incrementando en \$250.000.000 el monto asignado al componente Gestión

predial, ambiental, de permisos, previsión de gastos de laboratorios, permisos ambientales, notariales y de registro, como se observa en la tabla a continuación.

Tabla No.25 Plan Financiero Reformulación No. 1

COMPONENTE	NACIÓN MVCT PGN 2014 (\$)	NACIÓN FONDO ADAPTACIÓN (\$)	PLAN DEPARTAMENTAL DE AGUA DE CASANARE PAP-PDA			TOTAL (\$)
			NACIÓN AUDIENCIAS PÚBLICAS (\$)	SGP-DPTO (\$)	SGR DPTO (\$)	
Construcción sistema de abastecimiento y tratamiento de agua potable	14.289.701.037	13.413.988.796	71.084.981	2.046.489.080	29.080.404.890	58.901.668.784
Puesta en marcha de la planta de tratamiento	801.760.680					801.760.680
Interventoría	4.196.740.062					4.196.740.062
Adquisición de predios		3.226.922.000				3.226.922.000
Gestión predial, ambiental, de permisos, previsión de gastos de laboratorios, permisos ambientales, notariales y de registro		389.721.406				389.721.406
Apoyo técnico durante la construcción	250.000.000					250.000.000
Evaluación y seguimiento MVCT	398.738.812					398.738.812
TOTAL	19.936.940.591	17.030.632.202	71.084.981	2.046.489.080	29.080.404.890	68.165.551.744

Fuente. Reformulación No. 1

Editó. Equipo Auditor

El 22 de diciembre de 2016 el MVCT comunicó a FINDETER en radicado 2016EE0121234 la aprobación de la segunda reformulación del proyecto⁹⁵, la cual modificó el plan financiero nuevamente, reduciendo en \$144.446.627 el monto del componente Gestión predial, ambiental, de permisos, previsión de gastos de laboratorios, permisos ambientales, notariales y de registro, como se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla No.26 Plan Financiero Reformulación No. 2

COMPONENTE	NACIÓN MVCT PGN 2014 (\$)	NACIÓN FONDO ADAPTACIÓN (\$)	PLAN DEPARTAMENTAL DE AGUA DE CASANARE PAP-PDA			TOTAL (\$)
			NACIÓN AUDIENCIAS PÚBLICAS (\$)	SGP-DPTO (\$)	SGR DPTO (\$)	
Construcción sistema de abastecimiento y tratamiento de agua potable	15.895.341.299	13.611.834.674	71.084.981	2.046.489.080	29.080.404.890	60.755.154.924
Puesta en marcha de la planta de tratamiento	801.760.680					801.760.680
Interventoría	2.591.099.800					2.591.099.800
Adquisición de predios		3.123.522.749				3.123.522.749
Gestión predial, ambiental, de permisos, previsión de gastos de laboratorios, permisos ambientales, notariales y de registro		245.274.779				245.274.779
Apoyo técnico durante la construcción	250.000.000					250.000.000
Evaluación y seguimiento MVCT	398.738.812					398.738.812
TOTAL	19.936.940.591	17.030.632.202	71.084.981	2.046.489.080	29.080.404.890	68.165.551.744

Fuente. Reformulación No. 2

Editó. Equipo Auditor

⁹⁵ Reformulación No. 2 viabilizada en sesión No. 44 del 21 de diciembre de 2016.

En la ejecución de este proyecto se han presentado cinco (5) reformulaciones, siendo la primera y segunda las que presentaron los ajustes en el plan financiero, que afectaron el componente Gestión Ambiental; las modificaciones referidas consistieron en primer momento a una adición de recursos y posteriormente se redujo la asignación presupuestal, dejando al proyecto finalmente con un monto de \$245.274.779 para la atención de estas actividades.

Cabe destacar que, desde la viabilización, se contemplaron recursos para la atención de los compromisos ambientales, prediales, notariales y demás asociados, siendo este componente el de menor valor en el plan financiero, contrastando con el amplio número de actividades.

Con el fin de validar el desarrollo de las actividades descritas en el componente señalado, fueron verificados los permisos ambientales tramitados ante las autoridades competentes, destacándose los siguientes:

- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, mediante la Resolución No. 0841 del 7 de junio de 2016 *“Por la cual se levanta de manera parcial la veda para especies de flora silvestre y se toman otras determinaciones”*, resolvió *“Levantar de manera parcial la veda para las especies pertenecientes a los grupos taxonómicos de Bromelias, Orquídeas, Musgos, Líquenes y Hepáticas, que serán afectadas por la remoción de cobertura vegetal en el desarrollo del proyecto “Construcción del sistema de abastecimiento y tratamiento de agua potable para el casco urbano de Yopal – Casanare (...)”*
(...) Parágrafo. El presente levantamiento parcial de veda de las especies pertenecientes a los grupos taxonómicos de Bromelias, Orquídeas, Musgos, Líquenes y Hepáticas, se realiza para el área de intervención de 7,02 hectáreas del proyecto.”
- La Corporación Autónoma Regional – CORPORINOQUIA, otorgó permisos ambientales a través de la Resolución No. 50041-15-1648 del 19 de noviembre de 2015, entre estos:

“Artículo Primero. Otorgar a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal “EAAAY EICE ESP”, permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas para la construcción del pozo de filtración ribereña y galerías filtrantes, en el predio el Milagro Vereda La Vega, Municipio de Yopal, (...) previniendo que las obras a ejecutar no alteren las condiciones de la fuente hídrica (incluyendo las áreas aledañas como taludes u otros) ni el normal desarrollo de las comunidades inmersas y que se abastecen y/o se desarrollan allí. (...)

Artículo Sexto. Otorgar a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal “EAAAY EICE ESP”, concesión de aguas superficiales para uso doméstico, en un caudal de 780 l/s, para abastecimiento del acueducto del casco urbano del Municipio de Yopal, a través de una bocatoma tipo captación lateral en concreto reforzado, cuya fuente es el río Cravo Sur, ubicada en las coordenadas geográficas latitud 05°24’02,1”N y Longitud 72°25’58,5”W.

*(...) Artículo Décimo Noveno. Otorgar a la EAAAY EICE ESP, autorización de aprovechamiento forestal único por un volumen total de 201,96 m3 representado en 796 individuos arbóreos en estado fustal, los cuales se indican a continuación, distribuidos en 37 especies en la cobertura de pastos arbolados y 32 especies para Bosque de Galería, entre las que se destacan *Tabebuia ochraceae*, *Cordia viridis*, *Guazuma ulmifolia*, *Triplaris americana*, entre otros dispersos en un área aproximada de 7,02 Ha, así mismo los individuos presentan alturas totales entre los 2 - 20 metros y diámetros menores a 120 centímetros.*

(...) Artículo Vigésimo Sexto. Como medida de compensación por los impactos que no pueden ser mitigados y/o corregidos por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de conformidad con la naturaleza del proyecto y de acuerdo a los diferentes permisos ambientales otorgados en el presente acto administrativo (Aprovechamiento Forestal Único, Concesión de Aguas Superficiales, Ocupación de Cauce) a la EAAAY EICE ESP, deberá realizar el establecimiento de una reforestación protectora con especies nativas de la región de 115 hectáreas, y el mantenimiento de la misma por un periodo de tres años según lo contemplado en las resoluciones No. 659 del 17 de noviembre de 2000 y No. 200.15.04.0678 del 14 de diciembre de 2004, de acuerdo con las proporciones que se relacionan a continuación, al inicio del periodo de lluvias del año 2016, entre los meses de abril y agosto, dentro de la cuenca de influencia del proyecto y para su ejecución se requiere que dentro del mes (1) siguiente a su imposición, se eleve la solicitud de concertación ante la Subdirección de Control y Calidad Ambiental de Corporinoquia. (Subrayado fuera de texto).

Con lo anterior, se evidencia que efectivamente los tramites ambientales fueron realizados, de tal forma que se obtuvieron los permisos requeridos por el proyecto, sin embargo, estos permisos se encuentran sujetos al cumplimiento de medidas de compensación que buscan resarcir la afectación causada al capital natural, tal como fue descrito en el Artículo Vigésimo Sexto de la Resolución No. 50041-15-1648 del 19 de noviembre de 2015.

La CGR realizó visita al proyecto para la construcción del sistema de abastecimiento y tratamiento de agua potable para el casco urbano de Yopal – Casanare, del 15 al 19 de octubre de 2019.

En esta diligencia entre otros aspectos, se verificó el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Resolución No. 500 41-15-1648 de 2015, y el seguimiento realizado a los mismos por los diferentes actores, sin que se encontrara evidencia del cumplimiento de las medidas de compensación establecidas.

En virtud de lo anterior, se solicitó información del expediente 97-1847⁹⁶ a CORPORINOQUIA, quien dio respuesta a esta solicitud a través del radicado 2019ER0120811 del 31 de octubre de 2019, destacándose de su contenido lo siguiente:

El permiso de aprovechamiento forestal único de aproximadamente 7,02 Has, 796 individuos fustales, equivalentes a 201,96 m³ de madera, fue empleado, sin que a la fecha se demostrara el desarrollo de las medidas de compensación impuestas, las cuales debieron desarrollarse entre abril y agosto del año 2016, según lo descrito por el acto administrativo.

Lo anterior se corrobora en lo expuesto por CORPORINOQUIA cuando indica, *"en lo que respecta a la medida de compensación impuesta a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal – EAAAY E.I.C.E. – E.S.P., en el artículo vigésimo sexto de la Resolución No. 500.41.15.1648 del 19 de noviembre de 2015, consistente en la siembra de 115 hectáreas, es importante indicar que el 19 de noviembre de 2015 se llevó a cabo la primera reunión entre CORPORINOQUIA y la EAAAY E.I.C.E. – E.S.P., donde se establecieron las condiciones que se tendrían en cuenta para dar cumplimiento a la medida de compensación indicada en la resolución anterior y se pactaron compromisos. Posteriormente, se realizó una segunda reunión el 15 de mayo de 2018, en la cual la empresa manifestó que se han presentado problemas con programas de reforestación debido a la ausencia de predios de propiedad pública, razón por la cual proponen como cumplimiento de la medida de compensación de 115 hectáreas, realizar la adquisición de un predio con condiciones aptas para ser conservado y preservado, localizado dentro de la cuenca de la quebrada La Tablona y río Cravo Sur, sin embargo, para ejecutar dicha actividad la Empresa EAAAY E.I.C.E. – E.S.P., informó a esta Autoridad Ambiental por medio del radicado YO.2018-12566 del 11 de octubre de 2018, que se encuentra adelantando la gestión de recursos con el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, para lo cual se está en espera de una respuesta y así proceder con el proceso de concertación y dar cumplimiento a la medida de compensación, situación que se encuentra en el mismo estado de avance según lo manifestado por la Empresa en la reunión llevada a cabo el 3 de abril de 2019.*

Por otra parte, esta Corporación remitió a la empresa EAAAY E.I.C.E. – E.S.P., el concepto técnico No. 500.8.2.18.0626 del 29 de junio de 2018, el cual contiene resultados de la visita técnica de viabilidad del predio La Gorgoja, ubicado en la vereda Guamalera, en el corregimiento del Morro, en jurisdicción del municipio de Yopal, departamento de Casanare, el cual puede ser considerado para la adquisición debido que este puede estar destinado a la conservación de ecosistemas estratégicos y hace parte de la ronda de protección del río Cravo Sur."

De acuerdo con lo descrito y aunque en el plan financiero del proyecto se contemplaron recursos para los asuntos ambientales, no se han consolidado las acciones suficientes que permitan dar cumplimiento a las medidas de compensación expuestas en el acto administrativo que autorizó el aprovechamiento forestal.

Tal situación obedece a diversas deficiencias, entre las que se destacan:

⁹⁶ Radicado 2019EE0133187 del 18 de octubre de 2019, en el cual se solicitó a CORPORINOQUIA información relacionada con el seguimiento realizado al proyecto construcción del sistema de abastecimiento y tratamiento de agua potable para el caso urbano de Yopal.

En la planeación del proyecto los recursos estimados para las obligaciones del componente Gestión predial, ambiental, de permisos, previsión de gastos de laboratorios, permisos ambientales, notariales y de registro no fueron suficientes para garantizar el cumplimiento de las medidas de compensación ni costos asociados a los permisos ambientales; adicionalmente, se evidenciaron fallas en la coordinación por parte de los actores intervinientes, en tanto no han sido gestionados los predios que cumplan con las condiciones para la reforestación protectora, y surtan el proceso de aprobación de la autoridad ambiental.

Así las cosas, aunque el proyecto presenta un avance físico superior al 80%, aún no se evidencia el cumplimiento de la obligación de reforestación protectora para resarcir los impactos negativos generados con su ejecución en los términos y condiciones previstos por la autoridad ambiental.

CORPORINOQUIA ha faltado en su deber de exigir el cumplimiento de las medidas de compensación, permitiendo que se dilaten los términos sin que se resuelva el establecimiento de la reforestación protectora, conllevando a que no se desarrollen acciones que resarzan los impactos negativos generados por las etapas adelantadas en el proyecto.

Cabe destacar que el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Río Cravo Sur⁹⁷, identificó problemas y/o conflictos ambientales, cuyos efectos se intensifican cuando no se adoptan las medidas de compensación; entre los mencionados conflictos se destacan:

*"(...) Tala indiscriminada de árboles para extracción de madera en bosques para actividades productivas, de diversa índole en la Subzona hidrográfica del río Cravo sur.
Deforestación de la Subzona hidrográfica alta.
Pérdida de coberturas vegetales naturales protectoras de cuerpos hídricos.
Reducción de los hábitats para especies endémicas y amenazadas de la cuenca.
Disminución de la regulación hídrica por erosión de suelos.
Amenaza alta por movimientos en masa sobre centros poblados, infraestructura estratégica y zonas productivas principalmente en la cuenca alta.
Entre las causas principales de los deslizamientos y caídas de rocas se encuentran la erosión debido a condiciones climáticas, altas pendientes y pérdida de vegetación⁹⁸."*

Por último, las dilaciones que se den en el cumplimiento de estas obligaciones incrementan el costo para el desarrollo de las mismas, considerando que CORPORINOQUIA actualizará el valor estimado por hectárea conforme incrementa la valorización predial. Cabe recordar que la medida establece la

⁹⁷ El río Cravo Sur con un área aproximada de 565.113 Has, es una subcuenca tributaria de la cuenca del Río Meta, entre sus límites se encuentran los municipios de Pisba, Nunchia, Yopal, Tamara, San Luis de Patenque, Orocué, Paya y Labranzagrande.

⁹⁸ Resumen POMCA RIO CRAVO SUR. Análisis de resultados por municipios para movimientos en masa. Pág. 124.

obligación de reforestación protectora de 115 hectáreas en la cuenca del Río Cravo Sur y que el titular de esta resolución es la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal – EAAAY EICE ESP, quien ha incumplido con la obligación señalada en la Resolución No. 500.41.15.1648 del 19 de noviembre de 2015, artículo vigésimo sexto, ocasionando que a la fecha no se hayan desarrollado acciones conducentes a resarcir los impactos negativos ocasionados por el proyecto.

ANÁLISIS DE RESPUESTAS

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, se refiere en su respuesta a los roles y responsabilidades de las entidades vinculadas al proyecto, sin embargo, cuando señala que *"los recursos del proyecto destinados para la gestión ambiental se circunscribieron a la consecución de los permisos y licencias de esta índole que demandaba el proyecto, la gestión predial se limitó a la consecución de predios y servidumbres prediales para la ejecución de las obras, en ningún momento el proyecto previó la inversión de recursos para la adquisición de predios como compensación ambiental"*, se recuerda que es menester el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los permisos ambientales obtenidos para garantizar la sostenibilidad del proyecto, y si bien la EAAAY EICE ESP es titular de los permisos ambientales, el MVCT se comprometió a contribuir con la gestión para el cumplimiento de las medidas de compensación impuestas en la Resolución No. 50041-15-1648 del 19 de noviembre de 2015. Sin embargo, se evidenció que el MVCT no realizó seguimiento a esta actividad hasta el año 2018 cuando indicó haber recibido una comunicación de la EAAAY SA ESP solicitando su apoyo.

La gestión realizada por el MVCT no ha sido suficiente, por cuanto no realizó un seguimiento al trámite ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, sino que se limitó a dar traslado de la solicitud presentada por la EAAAY EICE ESP a dicho Ministerio. Labor que no resuelve el incumplimiento, ni garantiza que el MADS tenga el interés y recursos para apoyar la adquisición de un predio para el establecimiento de una medida de compensación consistente en la reforestación protectora con especies nativas de 115 hectáreas⁹⁹.

Máxime cuando en la respuesta brindada por FINDETER se indica *"El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante comunicación No. 8130-2-00244 del 25 de junio de 2019 radicado EAAAY No. 2019303488 del 2 de julio de 2019 en respuesta a la solicitud del proyecto "Reserva Natural la Gorgoja en la Vereda La Vega, Municipio de Yopal, departamento de Casanare" comunicó a la EAAAY que no contaba con recursos para dicho proyecto."* Documento que pudo corroborarse y en el cual el MADS, indica acudir a fuentes de recursos distintas para el desarrollo de la compensación.

FINDETER, en su respuesta esbozó la estructura del proyecto y los roles, competencias y obligaciones que fueron asumidos en su momento por la EAAAY EICE ESP, y otros actores, mencionando que el alcance de su responsabilidad y la de los contratistas de obra e interventoría

⁹⁹ Reunión del 19 de noviembre de 2015 sostenida entre la "EAAAY", el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y CORPORINOQUIA, se estableció lo siguiente:

"(...) La Viceministra de Agua y representantes de la EAAAY EICE ESP, proponen de manera conjunta para dar cumplimiento a la medida de compensación impuesta, estaría direccionada de la siguiente manera: 1) Adelantar un programa de reforestación correspondiente a 15 Ha y 2) La inversión por el monto equivalente a la compensación establecida de las restantes 100 hectáreas para la ejecución de un proyecto de carácter ambiental priorizados y evaluado previamente por Corporinoquia, aclarando que el proyecto será financiado con recursos de la nación y para esta gestión la Viceministra considera que el Viceministerio de aguas estaría en disposición y en la capacidad de apoyar a la EAAAY EICE ESP para lograr dichos recursos y de esta manera poder ejecutar el proyecto alternativo, de otro lado la empresa EAAAY EICE ESP adelantaría el programa de reforestación correspondiente a las 15 hectáreas."

llegaba hasta la obtención de los permisos ambientales y el cumplimiento de las actividades aprobadas en el Plan de Manejo Ambiental – PMA, mas no al desarrollo de las medidas asociadas a los permisos, las cuales deberían ser asumidas por el titular de los permisos de conformidad a lo estipulado en los actos administrativos.

Ahora bien, en lo expuesto por CORPORINOQUIA, se evidencia el seguimiento realizado año a año a las obligaciones contenidas en la Resolución No. 500.41.15-1648 del 19 de noviembre de 2015, entre otros actos administrativos otorgados a la EAAAY IECE ESP, indicando el incumplimiento de la obligación relacionada con la medida de compensación y donde se señala la sugerencia de apertura de un proceso sancionatorio por dicho incumplimiento a la EAAAY IECE ESP.

Sin embargo, aunque se observa en la respuesta el desarrollo de acciones encaminadas al seguimiento y vigilancia, no se han tomado decisiones contundentes para alcanzar el cumplimiento de las medidas de compensación y el resarcimiento del impacto ambiental causado por el proyecto.

De la respuesta dada por el municipio se destaca que el proceso de planeación del proyecto, fue precedido por un convenio interadministrativo celebrado entre la EAAAY EICE ESP y la Gobernación de Casanare y del cual se derivan dos contratos de consultoría y diseño, celebrados entre EAAAY EICE ESP y las firmas Hidráulica y Sanitaria, CHS S.A. cuyo objeto fue: "Elaboración del Estudio de Prefactibilidad, Factibilidad, Estudios y Diseño de la Captación, Aducción, Planta de Tratamiento de Agua Potable y la conducción hasta las redes del casco urbano del Municipio de Yopal, Departamento de Casanare" por valor de \$2.728.594.874 y el Contrato de Consultoría No. 0021.13 de marzo 20 de 2013, entre la EAAAY y JORGE ELIECER CASTELLANOS, para la Interventoría de diseños por valor de \$273.013.582,79, donde se estructuró el proyecto que posteriormente fue presentado al MVCT, indicando el municipio no haber participación en su formulación, por consiguiente no reconoce responsabilidad sobre las decisiones tomadas en dicho marco.

El municipio de Yopal, no hace un pronunciamiento frente al incumplimiento de la medida de compensación descrita en la observación.

De la EAAAY EICE ESP, titular del permiso ambiental y responsable directo de cumplir con la medida de compensación ambiental impuesta por la autoridad competente se obtuvo respuesta que ratifica el hecho de que no se ha dado cumplimiento a la medida de compensación y la dificultad en la financiación de la misma, planteando como alternativa el que todas las entidades involucradas en el proyecto acudan a aportar porcentajes que permitan su materialización. Los hechos descritos evidencian que las obligaciones derivadas de los permisos en materia ambiental no fueron tenidas en cuenta en la planeación del proyecto y en la estimación de los recursos necesarios para dar cumplimiento a la medida compensatoria, por tal razón persiste el incumplimiento.

Adicionalmente, en los anexos suministrado por FINDETER se pueden evidenciar las solicitudes presentadas en 2016 y 2018, por la EAAAY EICE ESP al MVCT, en las cuales presenta los predios que posiblemente podrían tener viabilidad para el desarrollo de las medidas de compensación, sin embargo, esta acción no ha sido llevada a cabo y el incumplimiento se continúa presentando.

Debido a que no se encontró sustento que desvirtuara lo observado y a que no se ha dado cumplimiento a la medida de compensación impuesta en la Resolución No. 500.41.15-1648 del 19 de noviembre de 2015, se mantiene el hallazgo.

Hallazgo No.10 Obras terminadas, en operación y no recibidas por las entidades territoriales (D)

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículos 209, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia, artículo 4 y 6 de la Ley 489 de 1998, Sentencia C-983 de 2005, Ley 1474 de 2011 artículos 82 y 84. (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

La Cláusula Primera del Contrato interadministrativo 438 de 2015 suscrito entre el MVCT y FINDETER estipula como objeto *"la prestación del servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de proyectos integrales que incluyen, entre otras actividades, las obras, interventorías, consultorías, diseños, así como las demás actividades necesarias para el cumplimiento del contrato, en relación a proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico que sean viabilizados por el MINISTERIO, dentro de la vigencia del presente contrato."*

El numeral 2 Cláusula dos del contrato interadministrativo 438 de 2015 señala como obligación de FINDETER: *"(...) realizará la supervisión de los contratos celebrados para la ejecución de los proyectos, hasta su terminación y liquidación."*

La cláusula quinta de este contrato relacionada con la remuneración por el servicio de asistencia técnica y administración y seguimiento a cargo del MVCT, estipula:

"Gestión relacionada con el rubro de seguimiento a cargo del MINISTERIO, correspondiente al dos por ciento (2%)

"El valor de la remuneración correspondiente a las gestiones realizadas con el seguimiento¹⁰⁰, se imputarán al rubro de seguimiento a cargo del MINISTERIO, correspondiente al dos (2%), se pagará la suma de ciento cuarenta mil pesos (...)"

La cláusula décima del contrato interadministrativo antes citado dispone que la supervisión del contrato *"(...) será realizada por parte del MINISTERIO por el Viceministro de Agua y Saneamiento Básico o por quien este designe para tal efecto y por parte de FINDETER la realizará el Gerente del Contrato, que sea designado por el Representante legal. En lo relacionado a la supervisión adelantada por el MINISTERIO, quien esté a cargo reportará los informes de acuerdo a lo previsto en el numeral 5 del artículo 24 del Decreto 3571 de 2012 y sus actividades de supervisión, se regirán por la Guía de Supervisión de convenios, contrato y seguimiento expedida por el MINISTERIO."*

¹⁰⁰ El artículo 8 de la Resolución 1063 del 30 de diciembre de 2016 del MVCT, señala que los proyectos que cuenten con recursos de financiación de la Nación a través del MVCT o de la línea de Tasa Compensada, deberán incluir una partida del 2% del monto total de estos recursos. Con estos recursos se financiarán las actividades de Evaluación de los proyectos; Seguimiento al avance de los proyectos; Seguimiento a los procesos de gestión empresarial; Procesos de gestión empresarial y Programas de gestión social de este Ministerio.

El Manual de Supervisión e interventoría de FINDETER -CON-MA-001- de junio de 2018, en el capítulo 1 sobre la vigilancia y seguimiento en la gestión contractual de FINDETER, señala que:

“FINDETER está obligado a efectuar el seguimiento y vigilancia de la correcta ejecución de los contratos que celebre para asegurar el cumplimiento de su objeto social y su funcionamiento (...)

CONCEPTO DE LA SUPERVISIÓN CONTRACTUAL

La supervisión contractual consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, que durante el desarrollo del contrato o convenio y hasta su liquidación, realiza un trabajador de planta o en misión de FINDETER, respecto al cumplimiento del objeto del contrato y las obligaciones pactadas en el mismo, cuando no se requieren conocimientos especializados para su ejercicio.

CONCEPTO INTERVENTORÍA

La interventoría es el seguimiento especializado en los aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables, económicos, jurídicos, sociales y ambientales ejercido por un tercero contratado para verificar que el contrato objeto de vigilancia se ejecute y liquide de acuerdo a lo pactado en condiciones de oportunidad y calidad (...)”.

En el capítulo 4 sobre las funciones del Interventor indica que éste debe:

*“(...) b. Velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato.
(...) o. Suscribir las actas que se generen durante la ejecución del contrato para dejar documentadas diversas situaciones en los casos que aplique”.*

Adicionalmente, en el capítulo 5 sobre las funciones específicas de la supervisión, manifiesta que este debe:

“a. Verificar la correcta y oportuna ejecución del objeto contratado u oferta comercial, hasta la liquidación del mismo o la misma, si es el caso.

(...) d. Verificar y controlar que las obligaciones a cargo del contratista o proveedor y de la entidad se cumplan oportunamente y en el tiempo pactado”.

En desarrollo del contrato 438 de 2015 FINDETER adelanta los procedimientos precontractuales, contractuales y post contractuales para el desarrollo de obras, consultorías e interventorías de proyectos de agua y saneamiento básico. Así mismo, suscribe junto con el MVCT y la entidad territorial convenios interadministrativos.

Por otra parte, el numeral 15, Clausula 4ª de los Convenios interadministrativos 231 del 2015¹⁰¹ (Municipio de Ibagué), 263 de 2016¹⁰² (Municipio de Argentina – Huila) y 277 de 2017¹⁰³ (Municipio de Oporapa) establece como obligación de los Municipios el: “Recibir la totalidad de las obras del proyecto ejecutadas en desarrollo del presente Convenio o asegurarse de que quien administre u opere la infraestructura de servicios públicos de acueducto y saneamiento básico lo haga, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles una vez estén culminadas y verificadas las obras, por la interventoría, contratada para vigilancia y seguimiento de las mismas, lo cual se hará constar en el Acta de Recibo correspondiente.”

La Clausula décimo segunda de los citados Convenios dispone: “La supervisión, vigilancia y control del cumplimiento correcto y oportuna del objeto del convenio y la toma de las medidas necesarias para el efecto, la ejercerá por parte del Ministerio el Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, o a quién designe por escrito para tal fin; y por parte de FINDETER, el vicepresidente Técnico o quién este designe por escrito; y, por parte del Municipio, el Alcalde Municipal o quién éste designe por escrito; quienes, con estricta sujeción a este convenio tendrán la responsabilidad por el control técnico y administrativo del mismo hasta su finalización y por el cumplimiento del objeto y de todas las obligaciones del convenio.”

Existen deficiencias en el seguimiento y control a la ejecución de los proyectos a cargo de FINDETER y MVCT; así como, en la coordinación interinstitucional entre las Entidades territoriales, el MVCT y FINDETER para gestionar la entrega de las obras terminadas de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico a los Municipios, tal como se presenta a continuación:

➤ **Acueducto de Ibagué - nuevo sistema quebrada Cay (PAF-ATF-O-164-2015)**

El contrato de obra PAF-ATF-O-164-2015 sustentado en el Convenio 231 de 2015 se suscribió el 3 de marzo de 2016 por \$2.798'860.030 para adelantar el proyecto “Construcción del proyecto Acueducto de Ibagué, nuevo sistema quebrada Cay, en la ciudad de Ibagué”, con un plazo inicial de seis (6) meses. Como resultado de tres (3) reformulaciones y cuatro (4) Otrosíes, el valor del contrato asciende a \$5.217'062.178 y se amplía el plazo en 10 meses y 4 días; es decir, hasta el 28 de diciembre de 2017.

El contrato suscrito entre el Patrimonio Autónomo y contratista, incluye en su cláusula octava como obligaciones de la contratante el: *“vigilar el desarrollo y ejecución del contrato mediante la Interventoría contratada y el supervisor designado para el efecto y exigir al CONTRATISTA el cumplimiento del mismo, a través del interventor del contrato.”*

¹⁰¹ Convenio Interadministrativo de Cooperación Técnica y Apoyo financiero NO. 231 del 24-jun-2015 celebrado entre MVCT, FINDETER y el Municipio de Ibagué, Departamento del Tolima.

¹⁰² Convenio Interadministrativo 263 del 3-nov-2016 entre MVCT, FINDETER y el Municipio de la Argentina (Huila)

¹⁰³ Convenio Interadministrativo 277 del 1-feb-2017 entre MVCT, FINDETER y el Municipio de Oporapa (Huila)

La cláusula décima relacionada con interventoría dispone que: *"Durante todo el tiempo de ejecución del CONTRATO DE OBRA, se mantendrá una INTERVENTORÍA, contratada para el efecto con el fin de que realice el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del contrato y verifique que éste se ejecute de acuerdo con las especificaciones, presupuesto y normas del contrato, en condiciones de oportunidad y calidad, sin que esta INTERVENTORIA releve al CONTRATISTA de su responsabilidad."*

En la reformulación 2 del proyecto, considerada en el otro sí número 1, se incluyó entre otros aspectos, la construcción de la caja y la instalación de una válvula reguladora de 18" en el punto de llegada a la PTAP ubicada en el barrio la Pola.

El oficio 220183100014499 del 13 de marzo de 2018, señala que *"Si bien el día 28 de diciembre de 2017 se suscribió el acta de terminación de la obra con pendientes para ser entregados el día 31 de enero de 2018, a la fecha no se ha culminado la prueba de estanqueidad en el tramo denominado No. 4 del K2+064 al K2+688"¹⁰⁴, adicionalmente se tienen una serie de actividades pendientes que impiden la puesta en marcha de la línea y entrega de la obra al municipio de Ibagué para que sea operada por la Empresa Ibagüera de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. ESP Oficial".* Así mismo, el oficio 220183100015402 del 4 de abril de 2018 relaciona las demoras en la entrega final del proyecto, entre las que se encuentran instalación de válvulas reductoras de presión, y presentación del informe de cierre social y ambiental; entre otros aspectos.

La supervisión de FINDETER en visita del 10 de abril de 2018 identificó, que en la cámara de la Estación Reguladora de Presión, se instalaron dos (2) válvulas reguladoras de presión de 12 y 10 pulgadas de diámetro, cuando el diseño aprobado en reformulación No.2 establecía una sola válvula reguladora de 18 pulgadas.

De acuerdo con comunicaciones, correspondencia del proyecto y páginas Web¹⁰⁵, el 12 de abril de 2018 la obra fue inaugurada por el MVCT, el Presidente de FINDETER, el Gerente de IBAL y el alcalde de Ibagué. Adicionalmente, fue puesta en operación por IBAL como operador y prestador del servicio en Ibagué.

Según lo descrito, se hizo entrega de la obra sin contar con el Informe de cierre social y ambiental, hecho que llama la atención, por cuanto a 15 de noviembre de 2019¹⁰⁶, 19 meses después, aún *"se encuentran pendientes 21 actas de vecindad por cierres y 9 PQRS abiertos"* debido a que existe diferencia en el valor a reconocer a los propietarios; adicionalmente, según lo informado por FINDETER *"no se cuenta con informe final ni soportes correspondientes a la gestión social realizada por el*

¹⁰⁵ <https://ecosóelcombeima.com/ibague/nota-124225-habiitaron-nuevo-sistema-de-acueducto-en-la-quebrada-cay>; <https://www.elcronista.co/desarrollo/entra-en-servicio-nueva-bocatoma-de-cay-fuente-alterna-del-acueducto-de-ibague>;

¹⁰⁶ Respuesta al literal b, numeral 1 del oficio AG81-34 del 15 de noviembre de 2019.

contratista durante la ejecución y la liquidación del proyecto” hechos que aunados a la instalación y funcionamiento de la válvulas con características diferentes a lo pactado contractualmente, no han permitido contar con “el acta de recibo final y recibo a satisfacción por parte de interventoría al contratista de obra ni de FINDETER a la interventoría”, tiempo considerable dado que el tiempo de entrega de pendientes estaba prevista para el 31 de enero de 2018.

El 5 de julio de 2018, la Fiduciaria Bogotá¹⁰⁷, siguiendo instrucciones de FINDETER informa a Seguros del Estado de una posible ocurrencia de siniestro respecto al contrato de obra, sobre las cuales no se evidencian gestiones adicionales con la aseguradora, considerando que a 15 de noviembre de 2019 Seguros del Estado no ha emitido pronunciamiento alguno.¹⁰⁸

Se determinó lo siguiente respecto al estado actual de la obra:

En operación por IBAL SA ESP, quien señala que *“el caudal de llegada a la planta de tratamiento de agua potable (PTAP) es de 402 l/s y el caudal de diseño del proyecto de 600 l/s”* como resultado del cambio de válvulas.

La obra está operando con válvulas de 12” y 10”. De acuerdo con FINDETER estas válvulas se instalaron por cuenta y riesgo propio del contratista con aval de la interventoría; es de señalar que la interventoría manifestó mediante oficio PAF-ATF-I-101-2015-166-2019 del 14 de febrero de 2019, *“estos documentos se radicaron a FINDETER para su aprobación y fines pertinentes”*, sobre los cuales no se evidenció respuesta por parte de FINDETER frente a este tema.

Las gestiones de FINDETER no han sido efectivas, a pesar de remitir oficios a la interventoría en 2018 donde se le solicita *“de manera inmediata se tomen las medidas respectivas, con el fin de asegurar cuanto antes la finalización de las actividades pendientes para proceder a la entrega de la obra al Municipio y se nos informe por escrito de las acciones llevadas a cabo, lo anterior so pena de tomar las acciones legales que apliquen al contrato de referencia”*¹⁰⁹. Aunque se tramitaron otros oficios en 2019 sobre el mismo tema, no ha realizado las gestiones para conminar al cumplimiento del contrato conforme con los alcances, cantidades y calidades previstas en el mismo, así mismo, notificó a la compañía aseguradora desde agosto de 2018 y a la fecha no hay gestiones para contar con una respuesta por parte de la aseguradora.

El contratista presentó un informe el 30 de septiembre de 2019 en cual descarta que la falta de agua en cantidad sea atribuida al cambio de diámetro respecto al

¹⁰⁷ comunicado con radicado No. 120183100051303

¹⁰⁸ Respuesta al literal a), numeral 1 del oficio AG81-34 del 15 de noviembre de 2019.

¹⁰⁹ Oficio 220183100014499 del 13 de marzo de 2018, Oficio 220193100030382 del 30 de abril de 2019, Oficio 220183100033519 del 2 de agosto de 2019

diseño original, y señala que puede existir un salto hidráulico agua arriba y aguas abajo que puede contener bolsas de aire, por lo que es “necesario y urgente instalar válvulas de guardas y de ventosa en sitios donde se encuentran las salidas de 3” instaladas y taponadas por el constructor. Estos elementos son necesarios y de urgente instalación por parte de IBAL, al igual que las válvulas de ventosa no instaladas en tres (3) puntos adicionales”. Este informe fue trasladado a la interventoría el 3 de octubre de 2019 para su concepto técnico; sin embargo, a la fecha no se cuenta con un pronunciamiento de esta.

FINDETER contrató el concepto de un tercero especializado en la ejecución y evaluación de proyectos de acueducto y alcantarillado, para los componentes mecánicos e hidráulicos. En su informe el experto concluye que:

“No se tienen instrumentos o elementos de medición de nivel y/o caudal en las estructuras hidráulicas de captación, canal de aducción, vertedero de excesos, desarenadores o vertedero de salida.

“No se conoce con exactitud si las estructuras construidas corresponden fielmente con los diseños pues como se estipuló en el componente hidráulico, existen algunas diferencias entre lo mencionado en el documento y las figuras allí presentadas.”

“El análisis hidráulico aplicado al vertedero de excesos no se considera adecuado debido al tipo y régimen del flujo en el canal y vertedero, y también a la geometría y disposición de las estructuras.” (subraya fuera de texto)

En conclusión, la obra está terminada con pendientes desde el 28 de diciembre de 2017, fue inaugurada y puesta en operación en abril de 2018 con 402 l/s en el caudal de llegada a la planta de tratamiento; es decir que, entró en operación sin cumplir con las calidades y condiciones previstas en el contrato, que era de 600 l/s, y con actividades pendientes no subsanadas dentro del término previsto (enero de 2018).

Adicionalmente, casi dos años después de inaugurada la obra, permanece sin recibo a satisfacción por continuar con asuntos pendientes y sin cumplir con la cantidad de agua esperada en el diseño.

➤ **Acueducto de Argentina (PAF-ATF-O-039-2017)**

El numeral 15, Clausula 4ª del Convenio interadministrativo 263 de 2016¹¹⁰ establece como obligación del Municipio el: “Recibir la totalidad de las obras del proyecto ejecutadas en desarrollo del presente Convenio o asegurarse de que quien administre u opere la infraestructura de servicios público de acueducto y saneamiento básico lo haga, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles una vez estén culminadas y verificadas las obras, por la interventoría, contratada para vigilancia y seguimiento de las mismas, lo cual se hará constar en el Acta de Recibo correspondiente.”

¹¹⁰ Convenio Interadministrativo 263 del 3-nov-2016 entre MVCT, FINDETER y el Municipio de la Argentina (Huila)

La Clausula décimo segunda del Convenio dispone: *“La supervisión, vigilancia y control del cumplimiento correcto y oportuna del objeto del convenio y la toma de las medidas necesarias para el efecto, la ejercerá por parte del (...); y por parte de FINDETER, el vicepresidente Técnico o quién este designe por escrito (...); quienes con estricta sujeción a este convenio tendrán la responsabilidad por el control técnico y administrativo del mismo hasta su finalización y por el cumplimiento del objeto y de todas las obligaciones del convenio.”* (subraya fuera de texto)

En el marco del convenio señalado, se viabiliza la ejecución del proyecto de acueducto de Argentina (PAF-ATF-O-039-2017), que se sustenta en contrato de obra suscrito el 18 de octubre de 2017 por \$5.574,81 millones, con objeto de realizar el *“Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado Fase en el Municipio de la Argentina-Huila”*, con un plazo de 12 meses.

La Cláusula octava del Contrato de obra señala que el *“comité técnico y operativo señala que “con el fin de analizar, evaluar y realizar un adecuado seguimiento a la ejecución técnica del proyecto, con la periodicidad que defina el interventor y/o Supervisor designado por el contratante o FINDETER respectivamente (...);”*

La cláusula décimo segunda del contrato de Obra relacionada con interventoría dispone que: *“Durante todo el tiempo de ejecución del CONTRATO, se mantendrá una INTERVENTORÍA, contratada para el efecto con el fin de que realice el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del contrato y verifique que éste se ejecute de acuerdo con las especificaciones, presupuesto y normas del contrato, en condiciones de oportunidad y calidad, sin que esta INTERVENTORIA releve al CONTRATISTA de su responsabilidad.”*

El proyecto es inaugurado el 13 de noviembre de 2018 con la presencia del Gobernador del Huila y el Alcalde municipal de la Argentina; según el informe del SiGeVAS¹¹¹ *“(…) Se acuerda con el alcalde suscribir acta de entrega y recibo en el mes de enero de 2019, pues el municipio operará el proyecto durante 1 mes para evaluar su condición”.*

El 13 de diciembre de 2018 se firma acta de terminación del contrato de obra entre el contratista e interventor, en la cual se deja constancia *“(…) se encuentran debidamente terminados y ajustados cumpliendo con los requerimientos, normas y especificaciones técnicas, y que NO se presentan faltantes o pendientes por ejecutar, según lo consignado en el acta de terminación suscrita el 20 del mes de noviembre del año 2018, realizando la entrega dentro del plazo contractual establecido.”*

El 20 de noviembre de 2018 se firma acta de terminación del contrato de interventoría con tres actividades pendientes, suscrita entre el contratista y FINDETER; en la cual se deja constancia del compromiso del contratista de

¹¹¹ Sistema de Información para la Gestión y Control de Programas de Agua y Saneamiento Básico – SIGEVAS

realizar "los ajustes y entregarlos en veintitrés (23) días hábiles contados a partir de la fecha de suscripción de la presente acta"; es decir, el 21 de diciembre de 2018. En la siguiente gráfica, se detallan las actividades pendientes consignadas en el acta:

PENDIENTES POR AJUSTAR O COMPLEMENTAR POR PARTE DEL CONTRATISTA		
No.	ENTREGABLE	OBSERVACIÓN
1	Concretos a la vista detallados	Algunos concretos cuentan con porosidades y falta de homogeneidad
2	Tapar tubería en zona de lechós de secado	En los lechos de secado se evidencian tuberías a la intemperie
3	Pavimentación flexible	Por inconvenientes de suministro de asfalto quedó pendiente la recuperación del pavimento en la entrada al municipio.

En marzo de 2019 FINDETER remite al Alcalde municipal el acta de recibo y entrega del proyecto para que sea suscrita. No obstante, la empresa operadora manifiesta inconvenientes, lo que conllevó a que durante abril, mayo, junio, julio y agosto de 2019 el contratista adelantara acciones para solucionar los problemas presentados.

El 23 de agosto de 2019 en reunión entre el supervisor (FINDETER) y el gerente de la empresa de acueducto y alcantarillado -Empuarg se deja evidencia de la existencia de fuga en el tanque de almacenamiento, que no se han realizado los ajustes para obtener la sectorización del sistema de acueducto, reboce en pozos del alcantarillado por mezcla de aguas lluvias y residuales, razón por la cual no se cuenta con acta de recibo final de obra y recibo a satisfacción por parte del Municipio.

Es de señalar que el contratista e interventoría advierten que los problemas de sectorización son producto de inadecuados diseños, según se evidencia en el acta del 3 de septiembre de 2019; a lo cual FINDETER manifestó que esta situación no fue advertida durante la ejecución de la obra para tomar las medidas con el Municipio, el operador y el MVCT; por lo anterior, solicita al contratista e interventoría "presentar informe en el que se evidencien cualquier deficiencia de diseño o inconsistencia detectada en campo referente al tema de la sectorización del sistema de acueducto, con dicho informe FINDETER se encargará de notificar al MVCT, al operador y al Municipio de la Argentina. Con lo anterior se solicitará al operador calibrar el sistema y ajustar los enmalles de redes para lograr obtener la sectorización del sistema."

En respuesta el contratista mediante oficio PMA-078 del 12 de septiembre de 2019 manifestó:

"(...) Según la verificación de planos de diseños y planos récord, el contratista instalará red express y válvulas de acuerdo con lo indicado en el diseño y debe aclararse que en la ejecución tuvo que adaptarse la instalación de los nuevos elementos a las condiciones de

lo ya existente. Entonces, si no funciona actualmente la sectorización, es un problema que escapa a la responsabilidad del constructor y que deberá investigarse en los diseños de las redes y, muy especialmente en campo, definiendo el real fruncimiento de la red antigua.

Dado que al instalar las válvulas de acuerdo con el diseño entregado a PROVIAS la sectorización no se logró, se reitera que ello puede deberse a la desactualización del catastro de la red existente, a conexiones fraudulentas o empalmes adicionales, lo cual hace que la información este desactualizada y por ende los diseños para la sectorización no funcionarán. Este tipo de eventos deben ser verificados en la etapa de operación del sistema por parte del operador del mismo, que podrá hacer los levantamientos reales del funcionamiento de cada sector de la red."

Así mismo, en el acta del 3 de septiembre de 2019 señala que: *"Dado que es necesario argumentar ante el alcalde municipal de la Argentina y ante el MVCT que los reboses de manholes de alcantarillado obedecen a temas de diseño y a la mezcla de aguas lluvias con el alcantarillado residual, se solicita que se verifique e indiquen la consistencia entre planos iniciales de construcción y planos récord."*

Lo anterior para demostrar que las redes de construyeron de acuerdo con los planos de diseño y desmentir cualquier observación que pueda generarse al respecto."

A 15 de noviembre de 2019¹², luego de terminado hace casi un (1) año, el estado del proyecto indica:

1. La interventoría tiene pendiente realizar la prueba que le permitan avalar la impermeabilización interna de los muros del tanque de almacenamiento.
2. No se evidenció un pronunciamiento de FINDETER e Interventoría frente a las deficiencias señaladas por el contratista en los diseños, relacionadas con la sectorización y mezcla de aguas lluvias con residuales.

Es importante destacar que esta obra lleva 20 meses de ser puesta en funcionamiento por el Operador y no tiene recibo a satisfacción.

➤ **Acueducto de Oporapa (PAF-ATF-O-008-2017)**

El numeral 15, Clausula 4^a del Convenio interadministrativo 277 de 2017¹³ establecen como obligación de los Municipios el: *"Recibir la totalidad de las obras del proyecto ejecutadas en desarrollo del presente Convenio o asegurarse de que quien administre u opere la infraestructura de servicios público de acueducto y saneamiento básico lo haga, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles una vez estén culminadas y verificadas las obras, por la interventoría, contratada para vigilancia y seguimiento de las mismas, lo cual se hará constar en el Acta de Recibo correspondiente."*

¹² Respuesta al Oficio AG81-34 del 29 de octubre de 2019

¹³ Convenio Interadministrativo 277 del 1-feb-2017 entre MVCT, FINDETER y el Municipio de Oporopa (Huila)

La Clausula décimo segunda del Convenio señalados anteriormente, dispone que: *“La supervisión, vigilancia y control del cumplimiento correcto y oportuna del objeto del convenio y la toma de las medidas necesarias para el efecto, la ejercerá por parte del (...); y por parte de FINDETER, el vicepresidente Técnico o quién este designe por escrito (...); quienes con estricta sujeción a este convenio tendrán la responsabilidad por el control técnico y administrativo del mismo hasta su finalización y por el cumplimiento del objeto y de todas las obligaciones del convenio.”* (subraya fuera de texto)

La Cláusula octava del Contrato de obra relacionado con el comité técnico y operativo señala que *“con el fin de analizar, evaluar y realizar un adecuado seguimiento a la ejecución técnica del proyecto, con la periodicidad que defina el interventor y/o Supervisor designado por el contratante o FINDETER respectivamente (...);”*

La cláusula décimo segunda del contrato de Obra relacionada con interventoría dispone que: *“Las actividades consistentes en controlar, exigir, absolver, acompañar y verificar el cumplimiento de las obligaciones del CONTRATO se realizarán a través de la INTERVENTORIA, la cual será ejecutada por la persona natural o jurídica que se designe EL CONTRATANTE, quién desempeñará las funciones previstas en los términos de referencia, estudios previos y el respectivo contrato”.*

El contrato de obra del proyecto Acueducto de Oporapa-PAF-ATF-O-008-2017, fue suscrito el 8 de junio de 2017, el objeto contractual es la *“Construcción Plan Maestro De Acueducto Fase II y Alcantarillado Del Municipio De Oporapa - Huila”* por \$6.004 millones; esta obra cuenta con acta de terminación del 28 de diciembre de 2018, y acta de entrega y recibo a satisfacción del contrato de interventoría del 28 de enero de 2019.

A 15 de noviembre de 2019, la obra no cuenta con acta de recibo a satisfacción del Municipio debido a que el diseño del caudal de llegada a la PTAP es de 15l/s y los operadores del proyecto reportan suministro a 10 l/s, sobre las cuales están pendientes de realizar pruebas de mediciones de caudal una vez el Municipio cumpla con los compromisos establecidos en la visita de seguimiento del 21, 22 y 23 de octubre de 2019 para validar el estado del proyecto; sin embargo, FINDETER no pudo validar las inconformidades debido a que *“el Municipio de Oporapa efectuó la desconexión del sistema de captación actual y está captando agua del sistema de acueducto prexistente(...).”* Por lo anterior, se generaron compromisos los cuales fueron remitidos al municipio el 8 de noviembre de 2019 con el objetivo de aclarar el inconveniente del caudal de llegada a la PTAP y lograr *“suscribir el acta de entrega y recibo con el Municipio”.*

Lo casos descritos evidencian la terminación de obras que no han sido recibidas por las entidades territoriales en razón a deficiencias e incumplimientos en el proceso de construcción.

A pesar de suscribir actas de terminación de los proyectos, los mismos continúan con actividades pendientes sin que se evidencie gestión por parte de FINDETER

para conminar la finalización del proceso de terminación y entrega de las obras a las entidades territoriales, de conformidad con las condiciones técnicas y de operación pactadas contractualmente, ni el inicio de las acciones contractuales y legales de apremio por posible incumplimiento, hechos que dan lugar a una presunta incidencia disciplinaria de conformidad con la Ley 734 de 2002.

ANALISIS DE LA RESPUESTA

Proyecto acueducto de Ibagué, nuevo sistema quebrada Cay

Previo al análisis de las gestiones técnicas, sociales y financieras señaladas por FINDETER para lograr la entrega y recibo del proyecto, es importante destacar que no se desvirtúa que la obra fue terminada en diciembre de 2017, inaugurada y puesta en operación el 12 de abril de 2018 con un nivel de caudal de llegada inferior al contratado (400 l/s de 600 l/s), con actividades pendientes, tales como: el cambio de las válvulas reguladoras de presión y el cierre social de las actas de vecindad y de las PQRS, independiente del acta de recibo a satisfacción entre el interventor y contratista de obra realizada el 30 de mayo de 2018. Ahora bien, si bien FINDETER señala que ha asumido bajo su cuenta los plazos adicionales y costos para lograr las actividades que impenden el cierre del proyecto, no se desvirtúan la falta de oportunidad y efectividad de estas, tal como se muestra a continuación:

1. La suscripción de un acta de terminación con actividades pendientes el 28 de diciembre de 2017, sobre las cuales previos a un proceso de inauguración y entrega (abril de 2018) no se verificó el cumplimiento de las especificaciones de los elementos; así como, el funcionamiento de la obra acorde con las calidades contratadas. En este sentido, llama la atención que el MVCT señale que el 30 de mayo de 2018 se realice el recibo a satisfacción entre el interventor y contratista, cuando la obra no estaba operando a la capacidad esperada y contratada.
2. Si bien FINDETER requiere al interventor su pronunciamiento sobre las actividades pendientes el 13 de marzo de 2018; adelanta visita de verificación el 21 de marzo de 2018 generando acta de compromisos, y remite oficios el 10 de abril de 2018 en los cuales se mantiene pendiente el cambio de las válvulas reguladoras junto con informe de cierre social y ambiental, nótese que estas gestiones fueron previas a la entrega de la obra; no obstante, se continuó con la inauguración a pesar existir actividades pendientes.
3. FINDETER da instrucciones al Patrimonio autónomo en junio para notificar a la Aseguradora de un posible incumplimiento de la ejecución del contrato, y en julio y en agosto de 2018 nuevamente solicita suscribir ese documento; es de anotar que, Seguros del estado tiene conocimiento de los hechos desde agosto de 2018; no obstante, la respuesta y sus anexos no desvirtúan la falta de gestión de FINDETER ante el no pronunciamiento de la compañía aseguradora, máxime cuando ha pasado más de un año desde la notificación y a la fecha no se cuenta con pronunciamiento alguno.

El MVCT señala que no hay restricción para perseguir judicialmente al contratista por presunto incumplimiento del contrato y efectuará los requerimientos correspondientes a FINDETER para establecer si se han interpuesto las acciones, constituye parte de una acción de mejora y no desvirtúa la falta de oportunidad en la realización de la misma ni que esta acción es la que le corresponde hacer al Ministerio.

4. De la trazabilidad de las gestiones remitidas por FINDETER en su respuesta, se evidenció que luego de las reuniones de seguimiento realizadas en julio, agosto y octubre de 2018,

donde se solicita el cambio de válvulas; no se aporta evidencia de gestión oportuna, por cuanto se solicitó a la interventoría en abril de 2019 conminar al contratista a la instalación de las válvulas, oficio reiterado en agosto y septiembre de 2019, cuando lleva más de un año de expuesta la situación y no se tiene respuesta por parte de la aseguradora. Adicionalmente, en la respuesta no controvierte el oficio de interventoría PAF-ATF-I-101-2015-166-2019 del 14 de febrero de 2019, en los que la interventoría manifiesta que "estos documentos se radicaron a FINDETER para su aprobación y fines pertinentes".

5. En la respuesta señala que el 3 de octubre de 2019 se remitió a la interventoría el informe presentado por el contratista, por medio del cual justifica que el remplazo de las válvulas no afecta la funcionalidad de obra, para emisión de un análisis y concepto sobre el mismo, sin embargo, esto no desvirtúa que al 5 de diciembre de 2019 no se tiene respuesta alguna, que es la afirmada en el hallazgo.
6. La CGR no controvierte la consulta a un consultor externo, máxime cuando es contratado desde el 2018 para el asesoramiento en diferentes casos de agua potable y saneamiento básico; lo que se cuestiona es la diferencia entre los diseños presentados y la construida, reflejada en el informe técnico del especialista en el componente hidráulica; los cuales pueden afectar la llegada de agua y acorde con la respuesta se espera luego de la visita realizada el 29 de noviembre, se tomen las medidas de las estructuras construidas para posteriormente realizar el análisis. Es de anotar, que a la fecha FINDETER está a la espera del informe final del consultor.

Por otra parte, llama la atención que el MVCT señale el contenido de las Resoluciones 1091 de 2015 y 0097 de 2016 de CORTOLIMA, las cuales disponen: "2. *Incluir en el Artículo 1 de la Resolución 1091 del 6 de mayo de 2015 que :cuando la bocatoma IBAL ubicada en el río Combeima se encuentre interrumpida o fuera de servicio debido a las altas precipitaciones que genera un aumento en turbiedad u otra contingencia que genere la suspensión de la captación, se recomienda que durante el tiempo que se presente estos escenarios mencionados se conceda el 75% de las aguas que discurren en el punto de captación en la quebrada CAY para beneficio de IBAL y que al momento que se reanude el funcionamiento de la bocatoma combeima, se vuelva con el caudal concesionado de la quebrada Cay que es de 367.5 l/s o el 66% con un caudal ecológico correspondiente al 33.25%*"; cuando precisamente se ha contratado un consultor externo, se ha invertido en costos adicionales de aforo para realizar las mediciones de caudal que hasta el momento han arrojado deficiencias en los diseños presentados frente a las construidas. Ahora bien, si bien lo consignado en las resoluciones puede tener efecto es de señalar que a partir de la respuesta de FINDETER y del informe del consultor, se evidencia que no son de conocimiento por parte de éstos, lo que refleja aún más la falta de coordinación interinstitucional entre estas entidades.

7. Con la respuesta, no solo se confirma el hallazgo, sino que se evidencia que luego de dos (2) años de culminada la obra, esta no funciona acorde con las requerimientos contractuales. Adicionalmente, que se continúen generando costas en relación con la misma, dado que con la respuesta se evidencia que FINDETER tuvo que reconocer costos adicionales por concepto de aforo¹¹⁴ de \$5.612.040, que de acuerdo con el correo electrónico del 28 de noviembre de 2019 serán cargados como "gasto al centro de costos de la Gerencia de Agua y Saneamiento Básico de acuerdo con las políticas de costo y presupuesto".

¹¹⁴ En hidráulica, el aforo del agua **consiste en medir el caudal de agua de un curso o río**. Del mismo modo, se habla de aforo en referencia a la medición de la cantidad de agua que de un pozo se puede extraer en un período de tiempo determinado. Tomado de <https://www.significados.com/aforo/>

8. Frente que el MVCT y FINDETER continúan ejecutando actividades para lograr propender por la entrega y recibo a satisfacción del proyecto, es lo que le corresponde dado el alcance de la asistencia técnica prestada al MVCT y de la responsabilidad del MVCT ante los municipios que recibieron apoyo de la Nación. Adicionalmente, se destaca cómo el Ministerio remite oficio el 30 de octubre de 2018 para que FINDETER adelante las acciones para garantizar el alcance e impacto del proyecto y hasta noviembre de 2019, un año (1) después realice gestiones con FINDETER para revisar el tema.
9. En la respuesta se señala que han realizado reuniones mensuales para lograr el cierre del informe social, no se desvirtúa que es una actividad pendiente y que de acuerdo con la respuesta se espera subsanar nuevas observaciones el 9 de diciembre de 2019. Por otra parte, llama la atención, que se informe que el 15 de febrero de 2019 se efectuó reunión con la CGR, Interventoría y FINDETER dadas las inconformidades de la comunidad y luego de nueve (9) meses aún se encuentren asuntos que impiden el cierre social del proyecto.
10. El MVCT relaciona que hacen parte de las responsabilidades de FINDETER ejercer la Supervisión de los contratos celebrados para la ejecución de los proyectos, remisión de las reformulaciones y seguimiento a la ejecución contractual. Así mismo, que no hace parte de la relación jurídica con los contratistas
11. y que carece de incidencia en aspectos de orden contractual como apremios, aplicación de sanciones, entre otras. Sobre este tema, es importante señalar que el MVCT tiene la responsabilidad de efectuar el seguimiento a los proyectos, y que en consecuencia es titular del 2% de los recursos empleados para efectuar el seguimiento, que en ejercicio de estas funciones es quien emite la instrucción para la contratación, el certificado de idoneidad del contratista y la supervisión del mismo; así las cosas, no es de recibo el delegar 100% la responsabilidad del contrato en FINDETER.

Por las razones expuestas se mantiene el hallazgo.

Proyecto “Plan maestro de acueducto y alcantarillado fase I municipio de la Argentina”.

Ni FINDETER ni el MVCT desvirtúan en sus respuestas que la obra fuese inaugurada en noviembre de 2018, ni la suscripción de un acta de terminación de contrato de interventoría con pendientes; así como, la puesta en funcionamiento desde hace 20 meses de un proyecto, el cual a la fecha no cuenta con recibo a satisfacción; por el contrario FINDETER señala que ha asumido bajo su cuenta los plazos y costos adicionales requeridos para lograr las actividades que no han permitido el cierre en el plazo inicialmente establecido y Ministerio describe las gestiones realizadas, sobre las cuales:

1. Si bien es cierto en el acta de seguimiento del 13 de diciembre de 2018 se acuerda la suscripción del acta de entrega y recibo en enero de 2019 por parte del Municipio; también lo es que, en este documento se deja constancia que firma en enero *“mientras el municipio en el marco de la operación verifica la calidad de cada uno de los componentes”*; así como: *“Una vez se tengan actas de terminación, actas de recibo, planos récord, manual de operación y pólizas actualizadas, se procederá a convocar a reunión para que el alcalde municipal suscriba el acta de entrega y recibo del proyecto”*. En este sentido, no se evidenció la convocatoria a la reunión dentro del término pactado; adicionalmente, FINDETER envía los documentos pendientes el 19 marzo de 2019 (dos) meses posteriores a lo inicialmente acordado.
2. Aunque en el acta del 2 de mayo de 2019 se establecen compromisos para las partes, entre las que se encuentran para FINDETER el realizar consulta jurídica *“con el fin de*

obtener concepto respecto la intervención de los manholes que se rebosan” con plazo hasta el 10 de mayo de 2019, y para el municipio el “solicitar mesa técnica con Aguas del Huila como diseñador del proyecto para tatar el tema de rebose de pozos de alcantarillado” y “(...) generar propuesta para la solución al problema”, sin definir fecha, en la respuesta no se aporta evidencia de la gestión del seguimiento realizada por FINDETER y el MVCT, máxime cuando a la fecha no se cuenta con el reporte de las gestiones efectuadas por parte de la administración municipal.

3. Aunque el contratista realizó trabajos para superar los inconvenientes en junio y julio de 2019; con visitas de seguimiento en septiembre de 2019 y octubre, no se remitió el aval de impermeabilización interna de los muros por parte de interventoría, que acorde con el oficio 220193100037222 del 27 de noviembre de 2019 fue generada el 22 de noviembre. Por otra parte, no se desvirtúa el tiempo transcurrido entre la fecha de terminación y el estado del proyecto presentado en el hallazgo, adicional al hecho de no contar con acta de recibo a satisfacción por parte del Municipio.
4. Entre diciembre de 2018 y 15 de noviembre de 2019 no fueron aportados documentos que evidencien un pronunciamiento por parte de FINDETER o interventoría en relación con las deficiencias en el diseño en la sectorización y mezcla de aguas lluvias. Por otra parte, llama la atención que el 27 de noviembre de 2019, luego de comunicado el hallazgo, FINDETER informe al Municipio que la sectorización no se logró por instalaciones posteriores y conexiones fraudulentas, y que se requiere *“de un estudio actualizado del sistema de acueducto que permita a la empresa operadora tomar medidas correctivas de ubicación de las válvulas y cierre de sectores hidráulicos, obligación que está fuera del alcance del contrato PAF-ATF-O-039-2017”*. Sin aportar documentación que permita evidenciar que efectivamente el no funcionamiento de la sectorización es resultado de las conexiones e instalaciones fraudulentas.
5. Las gestiones realizadas por el MVCT no resultan oportunas, por cuanto la obra fue entregada desde noviembre de 2018, en la respuesta el Ministerio no relaciona gestión alguna sino a partir de octubre de 2019, casi un año después en la que argumenta la remisión de un oficio a FINDETER solicitado el estado de la liquidación del convenio, del cual no ha recibido respuesta, cuando es la entidad responsable de hacer seguimiento a los proyectos.
6. En las respuestas no se desvirtúan fallas en el diseño de la obra, las cuales a la fecha están pendientes de ser reportadas por el Municipio al diseñador y que como consecuencia de ello, no hay una satisfacción eficiente y eficaz de la necesidad pública, por cuanto se presentan reboses de aguas lluvias y residuales. En este sentido, no es de recibo el argumento del Ministerio, cuando afirma que *“el sistema de acueducto ha estado en operación pese a los problemas técnicos presentados y el servicio no se ha visto afectado por los ajustes que ha tenido que atender el contratista como como garantía de su trabajo. Situación que debe atender de manera obligatoria, independiente de la suscripción de un acta de recibo por parte del Municipio”*. Por cuanto, un acta de recibo a satisfacción es una forma de materializar el recibo de una infraestructura acorde con los requerimientos contractuales y en capacidad de satisfacer la necesidad prevista por los Municipios, por cuanto se espera con la entrega superar totalmente la necesidad prevista y no una atención parcial de la misma.

La respuesta no desvirtúa lo presentado en el hallazgo, por cuanto:

1. FINDETER no desvirtúa los hechos y actas presentadas en el hallazgo. Aunque remite oficio del 28 de febrero de 2019 con el cual se remite el acta de entrega y recibo a

satisfacción al Municipio, reiterada el 11 de abril de 2019, no aporta documentos que evidencien que al momento de la puesta en funcionamiento la infraestructura se cumple con el suministro de agua acorde con las condiciones contractuales 15l/s ni los resultados de las mediciones de las pruebas de caudal para validar el estado del proyecto.

2. En la respuesta FINDETER y el MVCT señalan que se realizó reunión con diseñador del proyecto y el municipio, en la cual se acuerda efectuar aforo de caudal en las estructuras de captación dada la disminución de caudal en la llegada a la PTAP; así como visita de seguimiento para verificar la funcionalidad del proyecto; no obstante, las visitas son realizadas en octubre 21, 22 y 23, que es lo señalado en el hallazgo. Por otra parte, llama la atención que MVCT señala que no ha recibido respuesta de FINDETER al oficio del 23 de octubre de 2019 respecto del estado de liquidación del contrato, cuando el Ministerio ha hecho parte de las reuniones en las cuales se ha dejado evidencia del no funcionamiento de la obra acorde con lo esperado, y cuando su gestión va más allá, como lo es contribuir y ser parte de la coordinación interinstitucional en aras de lograr el cumplimiento de las obras y satisfacción de las necesidades en materia de Acueducto y Alcantarillado.
3. Aunque se remite oficio el 29 de noviembre de 2019 a la interventoría para que presente un informe, es de anotar que a la fecha no hay un pronunciamiento de esta en relación con el tema. Finalmente, no se desvirtúa que la obra fue entregada desde hace más de un (1) año, la cual a la fecha no cumple con el propósito esperado.

Las gestiones realizadas por FINDETER son aquellas mínimas que le corresponden dada su participación en el proceso contractual; sin embargo, no se desvirtúa la falta de eficacia y diligencia en aspectos como, procurar el acercamiento con la compañía aseguradora para obtener respuesta a requerimientos radicados en 2018 sobre los cuales no hay un pronunciamiento, la asistencia técnica requerida para los ciclos de proyectos desde la estructuración, por cuanto no puede limitarse su función a la construcción de obras con diseños inadecuados que finalmente no lograrán satisfacer las necesidades de la población.

Hallazgo No.11 Saldos contables

El MVCT y FINDETER suscribieron el Contrato Interadministrativo 438 de 2015, el cual estipula en la Cláusula Primera, el compromiso de FINDETER de prestar el servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de las obras e interventorías, correspondientes a proyectos de agua y saneamiento básico (...).

Así mismo, la Cláusula Segunda, establece las Obligaciones de FINDETER, entre las cuales establece: "1. *Contratar para la ejecución del objeto contractual, los servicios de una sociedad fiduciaria para administrar a través de la constitución de un patrimonio autónomo los recursos que el Ministerio transfiera a FINDETER.*

Teniendo en cuenta que tal obligación se había adquirido en los mismos términos en contratos interadministrativos similares suscritos entre las partes desde la vigencia 2012, el 1º de noviembre de 2012 FINDETER había suscrito con la Fiduciaria Bogotá, el Contrato de Fiducia 3 1 30462 que establece como obligación de la Fiduciaria en el numeral 7.3: "18. *Llevar una contabilidad separada de*

este negocio, de conformidad con las disposiciones legales que regulan la materia". Así mismo, el Parágrafo de este numeral dispone "Llevar una contabilidad separada de los recursos administrados y por Convenio suscrito con las diferentes entidades, de los de la Fiducia y de los otros fideicomisos que administre; así como de los rendimientos generado por cada una de ella"

Las notas a los estados financieros de FINDETER señalan que el comité Interno de Riesgo de Crédito (SARC) de FINDETER tiene dentro de sus funciones principales: *"Analizar las conciliaciones periódicas entre la cartera registrada por FINDETER y la registrada por los Intermediarios"*.

La Norma Internacional de Contabilidad dispone que: *"Las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) son las Normas e Interpretaciones emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB). Esas Normas comprenden:*

- (a) Normas Internacionales de Información Financiera;*
- (b) las Normas Internacionales de Contabilidad;*
- (c) Interpretaciones CINIIF; e*
- (d) Interpretaciones del SIC.*

Así mismo señala en literal e) párrafo 10 en relación con el conjunto completo de estados financieros, que estos incluyen: *(e) notas, que incluyan un resumen de las políticas contables significativas y otra información explicativa"*

Por su parte, la Circular externa 030 de 2017, emitida por la Superintendencia Financiera de Colombia, señala, en relación con los Informes Financieros con fines de Supervisión: *"Los negocios deben informar plenamente todos los hechos económicos y operaciones ocurridas que permitan comprender y evaluar correctamente su situación financiera, los cambios que los negocios hubieren experimentado, así como el resultado de sus operaciones.*

Este requisito se satisface a través de la información del Catálogo, así como la información financiera que la sociedad administradora remita a la SFC, a los fideicomitentes, beneficiarios o inversionistas y los Estados Financieros de Propósito Especial que corresponden al Balance, Estado de Resultados Integrales y las notas de revelación requeridas en el presente Capitulo, éstos estados financieros para el caso de los negocios indicados en el numeral 2.1.1. del Capítulo IX de la Circular Básica Contable y Financiera." (subraya fuera de texto)

En el marco de la ACES, la CGR contrastó saldos y registros contables efectuados por FINDETER y MVCT, como principales actores que intervienen en la ejecución de los recursos destinados a los proyectos de agua y saneamiento básico.

Producto del contraste, evidenció que existen deficiencias de control interno en el reporte de información contable por parte de FINDETER, dado que en respuesta al numeral 11, oficio 20 del 10 de octubre de 2019, informó que a nombre del MVCT se tienen ingresos por asistencia técnica por \$24.930 millones, en tanto que

el MVCT reporta gastos por \$22.009 millones; es decir que existe una diferencia de \$2.921 millones de los cuales \$2.046 millones se deben a que FINDETER reportó esta partida como ingresos del MVCT, cuando corresponden a recursos provenientes de la Empresa Ibaguereña-IBAL y ADR.

Adicionalmente, al cierre de la vigencia 2018, el MVCT reportó a la CGR¹⁵ que la remuneración de FINDETER por concepto de Asistencia Técnica del contrato 438 de 2015 corresponde a \$19.109 millones (valor base + IVA – Retención en la fuente); cifra que presenta diferencia de \$1.982 millones considerando que el método usual y generalizado de registro de los contratos de asistencia técnica por parte del MVCT se efectúa teniendo en cuenta únicamente el Valor Base + IVA.

Adicionalmente, existe una diferencia de \$89 millones en el contrato 547 de 2014; la cual se origina por *"la anulación de una factura de vigencia anterior del 2018, para la contabilidad del negocio se reportó de forma negativa al interior de FINDETER."*

Por otra parte, la rendición de cuentas realizada por la fiduciaria no es acompañada de las notas a los estados financieros, de tal forma que permitan comprender las bases de preparación de los activos, pasivos, ingresos y gastos originados en la operación del patrimonio autónomo.

Lo anterior, trae como consecuencia diferencias de información no ajustadas al cierre de la vigencia. Así mismo, impiden a los usuarios interesados la comprensión cabal de la información reportada por la Fiduciaria en sus informes dada la falta de información cualitativa.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La CGR no debate la conciliación y reporte de saldos realizados por el MVCT y FINDETER, por cuanto esta es una actividad necesaria y requerida previa a un cierre contable, máxime cuando los marcos contables empleados son diferentes entre estas entidades, por un lado Findeter (NIIF) y por el otro Ministerio (NICSP).

Lo que se debate son las deficiencias del sistema de control interno en el reporte de información, dado que las diferencias presentadas en el hallazgo son resultados de las respuestas a los requerimientos efectuados por la CGR, sobre la cual se establece una diferencia de \$2.042 millones por parte del MVCT al reportar la factura del contrato 438-2015 como el resultado de valor *Base + IVA – Retención*, cuando en los demás contratos emplea valor *Base + IVA*, este último proceso justificado por el Ministerio cuando señala *"al no ser pagador de la facturación soporte no efectúa retención alguna y los saldos reportados internamente no contemplan dicha información"*; es decir que, no es de recibo para la CGR que señale que los saldos internos contemplan dicha información y que se reporte a la CGR un valor diferente para el contrato 438-2015.

En relación con la diferencia del contrato 547-2014 la respuesta no desvirtúa la diferencia, sino que justifica la misma en que FINDETER restó de los ingresos de 2018 la factura anuiada de la

¹⁵ Oficio 2019EE0076229 del 28 de agosto de 2019

vigencia 2017, lo cual hace que en el reporte de información entre FINDETER y MVCT se muestre la diferencia.

Por otra parte, FINDETER no señala argumento alguno respecto de la no inclusión de las notas a los estados financieros por parte de la Fiduciaria ni aporta las notas, por lo que no se desvirtúa que un usuario de la información financiera carezca de información cualitativa respecto de las bases de preparación de los activos, pasivos, ingresos y gastos originados en la operación del patrimonio autónomo.

Finalmente, la CGR no cuestiona la contratación de una fiducia para el manejo de los recursos ni que el MVCT haga parte de este contrato, sino las diferencias de información generada entre FINDETER y MVCT frente a una misma información, razón por la cual se valida el hallazgo en los términos en que fue comunicado.

Hallazgo No.12 Alcantarillado Municipio de Amagá Antioquia (D)

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículos 209, 113, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia, Artículo 13 de la ley 1150 de 2007, Artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, artículo 6º de la Ley 489 de 1998, Numerales 4.1 y 4.2 del Manual Operativo versiones 22, 23, 24 y 25¹¹⁶, Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. CP: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Exp. 14287 del 31 de agosto de 2006, Ley 1474 de 2011 artículo 83. (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio – MVCT y FINDETER, celebraron el contrato Interadministrativo No.36, el 8 de noviembre de 2012 con el objeto *“...prestar el servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de las obras e interventoría, correspondientes a proyectos de agua y saneamiento básico, los cuales se encuentran relacionados en el anexo 1, que hacen parte integral del presente contrato o que sean definidos por el MCVT, dentro de la vigencia del presente convenio” (...)* por un valor de \$382.160.635.234 y con una duración de un (1) año. Este contrato interadministrativo ha sido objeto de 13 otrosíes adicionando recursos al valor del contrato para un total de \$560.583.173.605; así como, la destinación de los rendimientos financieros y la ampliación del contrato hasta la terminación de los proyectos.

En la cláusula segunda del mencionado contrato interadministrativo, modificada mediante el otrosí No. 4, establece las obligaciones de FINDETER dentro de las cuales se destaca *“2) Adelantar los procedimientos precontractuales, contractuales y post contractuales necesarios para el desarrollo del presente convenio. Así mismo, FINDETER elaborará los términos de referencia, para la contratación de la ejecución de los proyectos contenidos en el anexo 1 del presente contrato o los que sean definidos por el MCVT dentro de la vigencia del presente contrato. Velará porque en el desarrollo de los*

¹¹⁶ El Manual Operativo fue diseñado por Fiduciaria Bogotá con el propósito de brindar una herramienta que permita atender adecuadamente la operación del patrimonio Autónomo denominado FIDEICOMISO-ASISTENCIA TÉCNICA FINDETER, enmarcado dentro del clausulado contractual y las obligaciones que surgen de las necesidades propias de la relación con el FIDEICOMITENTE y demás involucrados en los diferentes procesos y actividades relacionados con la ejecución del Fideicomiso.

mencionados procedimientos se acaten los principios de transparencia, selección objetiva, publicidad, entre otros. Para la ejecución de los procesos de contratación se deberán abrir convocatorias por proyecto. Así mismo, realizará la supervisión a la ejecución de los contratos celebrados hasta su terminación y liquidación”

En el marco del contrato 036 y con el propósito de dar cumplimiento a sus obligaciones, FINDETER suscribió con FIDUCIARIA BOGOTÁ contrato de Fiducia Mercantil No. 3-1-30462 de fecha 1 de noviembre de 2012, mediante el que se constituyó el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica – FINDETER, con el objeto “ *...(i) La transferencia a la FIDUCIARIA a título de fiducia mercantil por parte del FIDEICOMITENTE, de los recursos provenientes de los convenios que suscriba con las entidades del sector central; (ii) la conformación de un patrimonio Autónomo con los recursos transferidos; (iii) la administración de los recursos económicos recibidos... (vi) la realización de los pagos derivados de los contratos de que se suscribe en desarrollo del presente contrato, con la previa autorización expresa y escrita del INTERVENTOR y aprobación del COMITÉ FIDUCIARIO”.*

Dentro del alcance del objeto el FIDEICOMITENTE... *“pretende proveer el servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de las obras e interventorías, correspondientes a proyectos de los recursos administrados por la financiera, en virtud de las operaciones autorizadas en el Estatuto orgánico del sistema financiero”*

El MVCT mediante comunicación 7323-2-19384 del 8 de noviembre de 2013, dio viabilidad al proyecto *Construcción de obras de optimización del sistema de Alcantarillado urbano del Municipio de Amagá* de acuerdo con la sesión No. 56 del 7 de noviembre de 2013, en la que el Comité Técnico del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico avaló el proyecto definitivo por \$7.416.600.481¹⁷. Este proyecto fue reformulado cuatro (4) veces dentro de las cuales se aprobó realizar las obras en tres (3) fases, se amplió el metraje de la red de alcantarillado y se adicionaron recursos por \$1.549.403.890 a cargo del Municipio de Amagá.

Así las cosas, el MVCT, FINDETER y el Municipio de Amagá Antioquia, celebraron el convenio interadministrativo de asistencia técnica No. 175 del 8 de noviembre de 2013, con el objeto de aunar esfuerzos para apoyar la ejecución de las obras e interventoría del proyecto denominado *“Construcción de obras de optimización del sistema de alcantarillado urbano del municipio de Amagá”*; con una duración igual a la de los proyectos de obra e interventoría.

FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., en su calidad de administradora y vocera del PATRIMONIO AUTONOMO FIDEICOMISO ASISTENCIA TÉCNICA - FINDETER, suscribió con la Unión Temporal Redes Amagá 2014 con Nit: 802.005.147-6, el

¹⁷ Es importante anotar, que estos recursos viabilizados por el Ministerio incluían el costo de las obras en sus tres fases, el valor de la interventoría, interventoría de suministros y el seguimiento por el MVCT.

contrato de obra PAF- ATF-111-2014, cuyo objeto es la ejecución en tres (3) fases sometidas a condición, con actividades, presupuestos y productos definidos, del proyecto Construcción de optimización del sistema de alcantarillado Urbano del Municipio de Amagá.

La ejecución del proyecto constaba de tres fases; la No.1 consistía en la constatación de las condiciones que garantizaban la ejecutabilidad del proyecto; la Fase 2 la ejecución de las actividades requeridas conforme a las condiciones y resultados de la fase 1; y la fase 3 referente a la ejecución de las obras, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla No.27 Fases Proyecto Amagá

DESCRIPCIÓN DE LA FASE	ACTIVIDADES	PLAZO DE EJECUCION	PLAZO TOTAL	PRESUPUESTO	PRODUCTO
FASE I. Constatación de las condiciones que hacen ejecutable el proyecto.	Confrontar los documentos técnicos, legales, ambientales y financieros con las condiciones que se encuentran en el terreno, para ver las condiciones de ejecutabilidad en condiciones de integralidad y funcionalidad, determinando si se requiere la realización de actividades adicionales como actualizaciones, ajustes y/o complementaciones	Un (1) mes	Dieciséis (16) meses	\$43.192.340 Incluido IVA Costos, gastos, impuestos tasas y demás	Un informe que establezca y sustente las recomendaciones para garantizar la ejecución en condiciones de funcionalidad e integralidad del proyecto. Diagnóstico técnico, legal, social estimación valor fase II
FASE II Ejecución de las actividades requeridas conforme al diagnóstico de ejecutabilidad del proyecto	Realizará las actividades necesarias para garantizar la ejecución del proyecto	Tres meses		\$145.836.560	Definidos en el acta de inicio. Adicionalmente se puede incluir: Topografía, planimetría, altimetría, estudios geotécnicos, modelación y ajustes hidráulicos, estructurales, análisis de precios unitarios no previstos entre otros.
FASE III. Ejecución de obra	Construcción de las obras del proyecto	Doce Meses		\$6.541.091.242 AIU, IVA y demás.	Obras con el lleno de los requerimientos en condiciones de integralidad y funcionalidad previa ejecución de las pruebas y ensayos especificados para las mismas.
VALOR TOTAL				\$6.730.120.142	

En este orden, el 12 de mayo de 2015, se dio inicio a la fase I la cual finalizó el 26 de junio de 2015, con informe y visto bueno por parte de la interventoría. El 24 de agosto de 2015, se abrió la fase II la cual terminó el 3 de noviembre de 2015, con informe a satisfacción por parte de la interventoría, fases que fueron aprobadas y pagadas. Debido a los estudios y mayores ítems concluidos en la Fase II, y con la reformulación No. 4 del proyecto, se suscribió el oficio No. 1 del 1 de marzo de 2017, mediante el cual el Municipio de Amagá aportó la suma de \$1.549.403.890 para un total del valor del contrato por \$8.279.524.032.

La Fase III inició el 13 de marzo de 2017¹¹⁸ con un plazo de doce (12) meses, es decir, para ser terminado el 13 de marzo de 2018, fase que presentó inconvenientes en la ejecución y retrasos de obra. El contrato terminó por vencimiento contractual el 13 de marzo de 2018, con un avance físico del 63.99% y un balance financiero del 37%, con un saldo a favor del patrimonio autónomo por \$4.415.279.864 y un valor ejecutado por el contratista por \$3.864.244.168; como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla No.28 Ejecución contrato Amagá al vencimiento

CONCEPTO	VALOR
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$ 8.279.524.032
VALOR EJECUTADO	\$ 3.864.244.168
VALOR PAGADO AL CONTRATISTA	\$ 3.067.227.122
SALDO A FAVOR PATRIMONIO AUTONOMO	\$ 4.415.279.864
SALDO PENDIENTE A FAVOR DEL CONTRATISTA	\$ 797.017.046
VALOR RETEGARANTIA A FAVOR CONTRATISTA	\$ 143.894.950

Sin embargo, y de acuerdo con el acta de liquidación unilateral, el contratante descuenta de lo pendiente de pago, el valor de la multa impuesta en el proceso sancionatorio, quedando a favor del contratista la suma de \$131.862.583.

El Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica – FINDETER como consecuencia de los retrasos presentados por el contratista en la ejecución de la obra y previa solicitud e informes de la interventoría, adelantó proceso sancionatorio en contra del contratista en aplicación a la cláusula penal de apremio por el incumplimiento parcial de las obligaciones al contratista, y el 10 de agosto de 2018, se declara el incumplimiento del contrato equivalente al 1% del valor de la fase III equivalente a \$809.049.413¹¹⁹, decisión que fue ratificada por el comité fiduciario en sesión del 3 de septiembre de 2018 y notificada al contratista y su respectivo garante. Por su parte, el contratista justificó el incumplimiento por la falta de catastro de redes, permisos de intervención por parte del Municipio, sobreexcavaciones y entibados por las condiciones del terreno.

Así las cosas, el contratista Unión temporal Redes Amagá, el 22 de diciembre de 2017, radicó demanda arbitral con unas pretensiones económicas por \$1.277.349.387, debido a las sobreexcavaciones y remuneración por los daños ocasionados a las redes existentes, las cuales en el informe final de interventoría se presentan como obra adicional provocada por los sobreanchos en los

¹¹⁸ 16 meses después de finalizada la fase II

¹¹⁹ De acuerdo con lo contemplado en la cláusula vigésima séptima del contrato de Dbra: Cláusula penal. Para el caso de incumplimiento de una o varias de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA, las partes convienen que éste pagará a la CONTRATANTE, a título de pena, la suma equivalente al diez (10% el valor total de la fase del contrato que se esté ejecutando (...)). El valor de la fase III con la adición del otrosí corresponde a \$8.090.494.132*10% = \$809.049.413.

derrumbes de las excavaciones, situaciones que dieron origen a controversia de origen técnico y que no fueron aprobadas por la interventoría.

El 29 de noviembre de 2018, radica reforma a la demanda e incrementa las pretensiones a \$4.968.566.208. En la fecha se está a la espera para lectura del fallo reprogramada para el 4 de diciembre 2019.

En el marco de la ACES, la CGR realizó revisión de los soportes documentales del proceso contractual y visita técnica a las obras ejecutadas en el Municipio de Amagá, producto de las cuales se pudo constatar que en el desarrollo de la fase 3 del contrato se presentaron construcción de obras con deficiencias técnicas tales como: cámaras sin construcción de la cañuela, mal emboquillado de tuberías, domiciliarias con empalme sin la caja de registro, malos empalmes de las domiciliarias a la red de conducción y obras con faltantes o inconclusas las cuales no fueron recibidas a satisfacción por la interventoría pero afectaron el desarrollo del proyecto.

Se presentan dificultades en el seguimiento y control de la ejecución de las obras, toda vez que la interventoría es la responsable de realizar un monitoreo constante y minucioso para la correcta construcción, seguimiento continuo a la calidad y al avance de la obra, situación que no se evidenció ya que permitió la construcción de obras deficientes, incumpliendo con el cronograma de la obra debido a que no se contaba con el suficiente personal en obra para garantizar los rendimientos y no se abrían nuevos frentes de trabajo para concluir con la obra en el tiempo estipulado.

Lo anterior obedece a debilidades de interventoría y deficiencias en supervisión en el control de la obra, de tal forma que no se tomaron medidas oportunas ante las dificultades en la ejecución del proyecto y conllevó a que no se cumpliera con el objeto contractual y por ende terminara en una liquidación unilateral por parte de la contratante. Adicionalmente, pone en riesgo los recursos públicos al generar litigios judiciales por \$4.968.566.208; sin que se cumpliera con el fin último; que era la construcción y puesta en marcha del servicio de alcantarillado ocasionando perjuicios para la comunidad y litigios en contra del patrimonio autónomo.

Debido al fracaso de este proceso contractual, el patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica FINDETER suscribió el contrato PAF- ATF- 056-2018 de fecha 26 de diciembre de 2018, con el objeto de realizar la *“Construcción de optimización del sistema de alcantarillado urbano del Municipio de Amagá Etapa No. 2,* por un valor de \$3.742.258.462 y con una duración de cuatro (4) meses contados a partir del 25 de febrero de 2019, fecha en que se suscribió el acta de inicio del contrato de obra. El alcance de este contrato corresponde a lo no ejecutado por el contratista anterior y el valor se determinó con lo dejado de construir incluido las obras imperfectas realizadas en el primer contrato y no recibidas a satisfacción por la interventoría.

Sin embargo, desde el inicio del contrato, se presentaron salvedades y solicitudes por parte del contratista dentro de las cuales se destacan : *"Falta de diseños de vías priorizadas para intervención en el contrato, obras de la calle 52 entre carrera 51 y 51 billares abajo, obras priorizadas por el alcalde en reunión del 8 de enero de 2019, las cuales no están dentro de los términos de referencia; planos de interferencia con redes de servicios públicos (energía, acueducto, alcantarillado); falta de detalle y planos detallados de construcción de pasos elevados; diseño geotécnicos y estudio de suelos"*.

Así las cosas, se suscribe el otrosí No. 1 del 3 de mayo de 2019, mediante el cual se incluyen ítems relacionados en las actas de aprobación de ítems no previstos suscritos por el contratista y la interventoría. El contratista aclara que el presente otrosí *"se refiere única y exclusivamente a los precios unitarios que aquí se pactan, pero no resuelven ni dan por superados ninguno de los demás aspectos consignados como salvedades al acta de inicio..."*

El contrato termina por vencimiento contractual el 25 de junio de 2019, suscribiendo el acta de terminación y el 25 de julio de 2019 se suscribe el acta de entrega y recibo final. El 25 de septiembre de 2019, se firma acta de liquidación con salvedades por parte del contratista, con un valor ejecutado por \$1.981.040.800 equivalente al 52.94%; solicitando el pago y reconocimiento de los costos y gastos administrativos por la no ejecución del contrato por sobre costos estimados en \$523.088.827, reflejado en sobrecostos y perjuicios, utilidad dejada de percibir, valor de tuberías no instaladas pero compradas, valor de intereses moratorios por demoras y valor por sobreexcavaciones.

Los informes de supervisión del presente contrato concluyen que no fue posible la ejecución del presente contrato teniendo en cuenta, entre otros factores la restricción al cierre de vías por parte del Municipio, reconstrucción puente la Jabonería; obras que terminarían en julio, lo cual impidió la construcción del viaducto, oposición de la comunidad y problemas sociales con la comunidad del barrio San Vicente (inundaciones) por lo cual no se permite el ingreso a esta zonas, y falta del permiso de servidumbre debidamente protocolizado para el predio casa vieja donde se va a ubicar la PTAR del sistema.

Como se señala, los resultados no son satisfactorios, toda vez que se evidencian deficiencias en la planeación, formulación, viabilización y ejecución del proyecto, dado que antes del proceso de selección se evidenciaba la dificultad de aprobación de permisos para ejecutar las obras del proyecto, lo que generó retrasos en la ejecución de las obras, ocasionando mayores costos y tiempos, sin cumplir con el objeto final del contrato, afectando directamente a la población beneficiaria del proyecto.

Aunado a lo anterior, la falta de oportunidad en la construcción del sistema de alcantarillado y específicamente la planta de tratamiento de aguas residuales –

PTAR, genera el vertimiento directo de estas aguas a las fuentes hídricas del Municipio ocasionando problemas ambientales y de salubridad que impactan directamente sobre la comunidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta la experiencia de la etapa 1 y debido a la topografía quebrada, a la estrechez de las vías y a la precaria red vial del municipio de Amagá, y ante la imposibilidad de autorizar el cierre de vías para poder realizar los tramos faltantes de alcantarillado de forma simultánea; se realizó la contratación para la etapa 2 con un tiempo de ejecución de 4 meses. Sin embargo, una vez dada la fecha de terminación del plazo contractual el Contratista de Obra de la etapa 2 no cumplió con el objeto contratado, dejando nuevamente el proyecto inconcluso y con salvedades que pueden generar posibles litigios judiciales por sobrecostos y utilidad dejada de percibir por la no ejecución total del contrato. La deficiencia en la planeación, improvisación y falta de claridad para la ejecución de la obra conllevó a que se terminara otro contrato sin cumplir con el fin primordial que era la optimización del acueducto de Amagá.

Ante este nuevo siniestro, y sin solucionar la problemática social presentada en el Municipio de Amagá, como lo es la oposición de la comunidad, la falta de permiso y/o servidumbre en el predio casa vieja para la ubicación de la PTAR, entre otros, el Patrimonio Autónomo suscribe el 1 de octubre de 2019 el contrato PAF-ATF-O-048-2019 con el objeto de contratar la ejecución del proyecto denominado *Construcción de Optimización del sistema de alcantarillado urbano del Municipio de Amagá, Etapa III*, incluidos entre otros, las obras imperfectamente ejecutadas por el contratista de la Etapa I y las obras no ejecutadas por el contratista de la etapa I, con una duración de cuatro (4) meses a partir del acta de inicio.

Al realizar el análisis financiero de la ejecución del proyecto, se evidencia que se han invertido recursos por \$ 9.954.2 millones, discriminados en tres (3) contratos de obra, tres (3) de interventoría, trece (13) contratos de seguimiento, así como la ejecución integral y términos de referencia pagados a FINDETER, como se especifica en la siguiente tabla:

Tabla No.29 Ejecución Financiera Proyecto Amagá

CONTRATOS SUSCRITOS PROYECTO AMAGA ANTIOQUIA	
CONCEPTO	VALOR
CONTRATOS DE OBRA	
PAF-ATF-O-111-2011	\$ 3.864.244.168
PAF-ATF-O-056-2018	\$ 1.981.040.800
PAF-ATF-O-048-2019	\$ 1.990.770.760
TOTAL CONTRATO DE OBRA	\$ 7.836.055.728
CONTRATOS INTERVENTORIA	
PAF-ATF-I-015-2015	\$ 433.089.480
PAF-ATF-I-061-2018	\$ 323.543.262
PAF-ATF-I-044-2019	\$ 279.947.500
TOTAL CONTRATO INTERVENTORIA	\$ 1.036.580.242
CONTRATO SEGUIMIENTO MVCT	\$ 794.097.711
EJECUCION INTEGRAL COBRADO FINDETER (3.5%)	\$ 204.458.986
PAGADO POR TERMINOS REFERENCIA A FINDETER	\$ 83.093.231
VALOR TOTAL DEL PROYECTO	\$ 9.954.285.898

Fuente: FINDETER

Al realizar un comparativo entre los valores priorizados y aprobados por el MVCT frente a lo ejecutado en el proyecto, se observa que este último ha superado en un 11%, el valor del proyecto viabilizado mediante la Reformulación No. 4 de fecha 22 de noviembre de 2016. Adicionalmente, se trata de una obra que lleva en ejecución aproximadamente ocho (8) años, y a la fecha de corte de la ACES no ha sido terminada; además se encuentra en ejecución del tercer contrato de obra y de interventoría, sin que se haya cumplido con el objeto contractual y por consiguiente no se ha logrado satisfacer la necesidad que justificó la suscripción del proyecto para la ejecución de la obra.

Estas situaciones evidencian deficiencias en la planeación, viabilización, seguimiento, ejecución, coordinación, supervisión y vigilancia de los contratos celebrados por FINDETER, generando impacto negativo a nivel social por tratarse de servicios básicos para las comunidades, e impacto ambiental por el vertimiento que se efectúa a las fuentes hídricas del municipio debido a que no se ha construido la PTAR, razón por la cual los hechos se comunican a Corantioquia.

Así mismo, los hechos van en contravía de los principios esenciales de la contratación y de la función administrativa, en particular los de eficiencia, eficacia, economía contemplados en el artículo 209 de la Constitución política y aplicables a FINDETER, en virtud de lo contemplado en el manual operativo proferido por la entidad para la ejecución de estos proyectos.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria conforme a lo establecido en el artículo 34 de la ley 734 de 2002.

ANALISIS DE LA RESPUESTA MVCT

El hallazgo se mantiene con la incidencia formulada por las siguientes razones:

En relación con las deficiencias en la planeación, formulación, viabilización y ejecución del proyecto, MVCT hace mención a la obligaciones contenidas en la cláusula segunda del contrato

interadministrativo suscrito entre el MVCT y FINDETER, a la independencia y a las obligaciones contenidas en el Manual operativo del patrimonio autónomo Asistencia Técnica FINDETER, señalando que la responsabilidad de controlar y dirigir los contratos celebrados recae directamente sobre el ejecutor y en la Fiduciaria Bogotá en calidad de vocera del patrimonio Autónomo competente para adelantar las acciones conminatorias y sancionatorias.

El MVCT argumenta que el proyecto fue viabilizado bajo los lineamientos normativos de la Resolución No. 379 de 2012 y que en ningún caso se hace responsable por la calidad de los documentos presentados por la entidad territorial para emitir el concepto técnico y que sean utilizados para la construcción de las obras.

Al respecto es importante destacar, que, si bien los entes territoriales son los responsables de la estructuración, estudios y diseños para la presentación ante el MVCT, es en la fase de viabilización en donde debe evaluarse, de manera integral, que la documentación presentada por las entidades territoriales cumpla con los requerimientos y condiciones requeridas para satisfacer las necesidades de las comunidades. No puede el MVCT argumentar que no se hace responsable por la calidad de los documentos presentados por las entidades territoriales, si es precisamente el MVCT, en el momento de la viabilización quien aprueba o rechaza los proyectos presentados por estas; por lo tanto, debe valorar de manera juiciosa los documentos, estudios, diseños y demás requisitos presentados con el fin de que los recursos asignados sean aprovechados de manera óptima en la ejecución de los proyectos.

De otro lado, el MVCT hace una descripción cronológica de las reformulaciones, así como la suscripción de los contratos de obra PAF-ATF-056-2018 y PAF-ATF-0-048-2019, hechos que fueron narrados en la observación realizada por la CGR.

En relación con el análisis financiero argumentan que mediante la Reformulación No. 5 se adicionaron recursos por \$129.994.438 correspondiente a costos de mayor permanencia, para un total del proyecto por \$8.990.8 millones, tal como lo discriminan en el cuadro señalado por el MVCT.

Al respecto, la CGR precisa que efectivamente los recursos aprobados en el plan financiero corresponden a 8.990.8 millones, sin embargo, y de acuerdo a la información entregada por el patrimonio autónomo que certifica el pago de los contratos con cargo a este proyecto, se han invertido recursos por \$9.954.2 millones correspondientes a 3 contratos de obra, 3 de interventoría y 13 contratos de seguimiento, así como la ejecución integral y términos de referencia pagados a FINDETER, superando el monto viabilizado por el MVCT, en un 11%, del proyecto viabilizado y reformulado por el MVCT. Es de resaltar, que si bien en la reformulación se ha concebido el seguimiento del MVCT por un monto de \$300.077.830, a la fecha y de acuerdo con la certificación expedida por el patrimonio Autónomo se han pagado contratos por \$794.097.711, cifra que excede el valor estimado para este componente.

En relación con el tiempo de ejecución, se corrige que efectivamente lleva en ejecución cinco (5) años, pese a que la etapa III que corresponde a la ejecución de las obras, se contemplaba un término de doce (12) meses, quintuplicando los términos de ejecución de la obra, sin cumplir con el objeto contractual del proyecto y por ende sin lograr satisfacer las necesidades de la comunidad.

Así las cosas, el hallazgo se mantiene con la incidencia disciplinaria.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA FINDETER

Los argumentos planteados por FINDETER no controvierten ni desvirtúan lo observado, por cuanto:

- FIDENTER argumenta que, con base en lo establecido en la Guía de Roles y Responsabilidades del Supervisor e Interventor de FINDETER, *“El supervisor de FINDETER efectuará el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, social, ambiental y jurídico de las actividades del contrato de interventoría”, por tal razón, no le asiste razón a su afirmación de deficiencias en supervisión en el control de la obra. En su debido momento, el supervisor de FINDETER si actuó teniendo en cuenta las funciones que le fueron encomendadas a través de esta guía, encaminadas a exigir el cumplimiento de sus obligaciones al interventor”. Relacionan las actividades y gestiones realizadas tanto por FINDETER como la Interventoría durante la ejecución del contrato PAF- ARTF-O-111-2011. En relación con el acta de liquidación unilateral por parte de la contratante relaciona las actividades, correspondencia y demás gestiones realizadas durante la ejecución del contrato de obra concluyendo que el contrato se terminó por vencimiento del plazo contractual el 13 de marzo de 2018, en los términos de la cláusula primera de la cláusula vigesimoprimer del contrato.*

Al respecto, es importante destacar que efectivamente como lo ha dicho FINDETER en su respuesta, el manual de supervisión implementado por FINDETER identificado con el código PE-MA-003 versión 1 establece en su objeto *“El supervisor tiene la función de seguir, revisar y verificar la labor de interventoría y obra de los proyectos del que le sean asignados, de acuerdo con los compromisos contractuales de los contratistas e interventores con el Patrimonio Autónomo, (...)”*. Es así que es el encargado de velar por que el contrato se ejecute desde el aspecto administrativo, financiero, contable, social, ambiental y jurídico, y es durante la ejecución del contrato que debe exigir al contratista el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas vigentes y demás documentos requeridos para el desarrollo del contrato. Situación que no fue evidenciada toda vez, que durante la visita se detectaron deficiencias técnicas tales como cámaras sin construcción de la cañuela, mal emboquillado de tuberías, domiciliarias con empalme sin la caja de registro, malos empalmes de las domiciliarias a la red de conducción y obras con faltantes o inconclusas, que si bien no fueron recibidas a satisfacción por parte de la interventoría, perjudicaron en el avance y cronograma de la obra conllevando a la terminación del contrato por vencimiento contractual sin cumplir con el objeto que era la optimización del alcantarillado del Municipio de Amagá.

En relación con *los resultados no satisfactorios, toda vez que se evidencian deficiencias en la planeación, formulación, viabilización y ejecución del proyecto (...)* FINDETER argumenta que, en el proceso precontractual del proyecto, términos de referencia de los contratos, se le exige una serie de requisitos dentro de los cuales señalan la Convocatoria N° PAF-ATF-111-2014 5.- *Visita al sitio de la obra “La visita al sitio del proyecto NO es obligatoria. En todo caso los proponentes declaran conocer las condiciones del sitio del proyecto, actividades y/u obras a ejecutar. En consecuencia, correrá por cuenta y riesgo de los proponentes, inspeccionar y examinar los lugares donde se proyecta realizar los trabajos, actividades, obras, los sitios aledaños y su entorno e informarse acerca de la naturaleza del terreno, la forma, características y accesibilidad del sitio”.* *“Con la presentación de la propuesta, el proponente declara que conoce de manera integral todas las circunstancias legales, técnicas, ambientales, económicas y sociales que puedan afectar la ejecución de las actividades y/o del proyecto e influir en el cálculo del valor de la propuesta”.*

Para la convocatoria PAF-ATF-O-056-2018 - Términos de referencia “Construcción de optimización del sistema de alcantarillado urbano del municipio de Amagá, Etapa II”, página 87, “2.2. VISITA A LA OBRA. Los interesados podrán asistir a la visita del sitio del proyecto en el lugar, fecha y hora establecida en el cronograma. La visita al sitio NO es obligatoria. En todo caso, será responsabilidad del proponente conocer las condiciones del sitio de ejecución del proyecto, actividades y/u obras a ejecutar y con la presentación de la propuesta las declara conocidas. En consecuencia, correrá por cuenta y riesgo de los proponentes, inspeccionar y examinar los lugares donde se proyecta realizar los trabajos, actividades, obras los sitios aledaños y su entorno e informarse acerca de la naturaleza del terreno, la forma, característica y accesibilidad del sitio”.

"Con la presentación de la propuesta, el proponente declara que conoce de manera integral todas las circunstancias legales, técnicas, ambientales, económicas y sociales para el desarrollo del proyecto, en especial aquellas que puedan afectar la ejecución de las actividades y/o del proyecto e influir en el cálculo del valor de la propuesta. Por lo tanto, la no asistencia a la visita de obra no servirá de excusa válida para posteriores reclamaciones".

De igual manera señalan que la convocatoria PAF- ATF-111-2014 en el numeral 7.2 obligaciones específicas ""Fase I. Constatación de las condiciones que garantizan la ejecutabilidad del proyecto" "El contratista deberá adelantar las actividades necesarias para dar cumplimiento al objeto de la Fase I, presentando un plan de trabajo y una programación para la ejecución del contrato, los cuales serán revisados y aprobados por la interventoría antes de la suscripción del acta de inicio del contrato. Lo anterior representado en un diagrama de Gantt y PERT, identificando actividades asociadas a los productos entregables concretos, duración, relaciones de precedencia entre actividades, y definición de la ruta crítica del proyecto".

"Fase II. Ejecución de las actividades requeridas conforme a las conclusiones de la fase I" "El contratista deberá adelantar las actividades necesarias para dar cumplimiento al objeto de la Fase II, presentando un plan de trabajo y una programación para la ejecución del contrato, los cuales serán revisados y aprobados por la interventoría antes de la suscripción del acta de inicio del contrato. Lo anterior representado en un diagrama de Gantt y PERT, identificando actividades asociadas, y definición de la ruta crítica del proyecto.

Para la convocatoria PAF-ATF-056-2018 se mencionó: "El CONTRATISTA deberá adelantar las actividades necesarias para dar cumplimiento al objeto del CONTRATO, presentando un plan de trabajo y una programación para la ejecución del contrato, los cuales serán revisado y aprobados por la Interventoría antes de la suscripción del acta de inicio del contrato. Lo anterior representado en un diagrama de Gantt y PERT, identificando actividades asociadas a los productos entregables, duración, relaciones de precedencia entre actividades, y definición de la ruta crítica del proyecto.

"De acuerdo a las justificaciones dadas, no es ajustado a la realidad asegurar que las falencias corresponden a falta de planeación y formulación del proyecto, puesto que FINDETER en el proceso de convocatoria de cada uno de los contratos, estipuló todas las reglas, condiciones e instrumentos de planeación en aras de la adecuada contratación y ejecución del proyecto".

De lo anterior se resalta, que si bien el proyecto "Construcción de obras de optimización del sistema de alcantarillado urbano del Municipio de Amagá", fue concebido en las tres fases iniciales como se describe en el hallazgo y que los términos de referencia hacen alusión a la visita al sitio de la obra, así como a las obligaciones específicas en cabeza del contratista, no puede desconocerse que a esta altura se han celebrado tres (3) procesos contractuales para ejecutar la misma obra, debido a los innumerables problemas técnicos que han presentado, aunado a la falta de permisos, servidumbres, autorizaciones por parte del Municipio y oposiciones para adelantar obra, las cuales han obedecido a la insatisfacción por parte de la comunidad y a la ejecución parcial del contrato de obra PAF-ATF-O-111-2014.

Por ello, no es aceptable para este órgano de control que FINDETER excuse la falta de planeación, formulación, viabilización y ejecución del proyecto en unas obligaciones específicas y visita al sitio de la obra, cuando el mismo proyecto presentó problemática en la ejecución del primer contrato; circunstancias que no han podido ser solucionadas y que han afectado de manera directa en la ejecución del proyecto, impidiendo que el mismo se lleve a feliz término.

En lo relacionado con el vertimiento directo de las aguas residuales a las fuentes hídricas del Municipio, es pertinente aclarar que el sistema de tratamiento de aguas residuales del municipio de Amagá, es un sistema combinado que está conformado por un conjunto de elementos que inicia

desde las redes domiciliarias, colectores, sumideros, redes de conducción hasta finalizar en la PTAR.

FINDETER realizó el proceso contractual para realizar la construcción de la optimización de las redes de alcantarillado, las cuales incluía la reposición de las redes de alcantarillado y la conducción final hasta la PTAR.

Según se pudo observar el alcantarillado combinado está en la capacidad de recolectar las aguas residuales del sistema de alcantarillado y las aguas lluvias en los momentos de la ocurrencia de las precipitaciones, de forma que los sumideros entren a funcionar en el momento de la ocurrencia de tal fenómeno y hacer la descarga por exceso directa al afluente y no como se observó, que lo está haciendo en todo momento por la falta de intervención de los tramos que conducen las aguas servidas hasta la PTAR. Este caso se evidenció en el BOT20 ubicado en la carrera 52 con calle 52 que realiza la descarga directa permanente de gran parte de los contribuyentes a la quebrada Zacatín, que en condiciones óptimas y por falta de intervención de la red de conducción debería ser llevada hasta la PTAR del municipio.

Lo anterior se evidencia en la respuesta dada por Corantioquia, la cual sostiene que la PTAR está trabajando a un 22% de su capacidad ya que solo le está entrando un caudal de 5.04 Lt/seg y está diseñada para trabajar con un caudal de entrada de 22 Lt/seg; como se puede ver, esto obedece a que no le están llegando las aguas residuales recolectadas por las redes de alcantarillado del municipio por la ausencia de los tramos de conducción y se están haciendo descargas directas a los afluentes del municipio.

Es pertinente resaltar que, la finalidad última de una optimización de la red de alcantarillado es la conducción de las aguas negras recolectadas hasta la planta de tratamiento de aguas residuales, situación que hasta el día de hoy no se presenta por la falta de intervención de unos tramos que se encuentran trabajando a contra flujo y que hace que se presenten descargas directas a los afluentes y por ende un perjuicio al medio ambiente y a la comunidad en general.

Por lo anterior, FINDETER no desvirtúa los hechos establecidos que configuran el hallazgo.

Hallazgo No.13 Optimización Acueducto Quibdó (F) - (D)

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículos 209, 113, 311, 342, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia, artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, artículo 3 de la Ley 152 de 1994, artículo 6° de la Ley 489 de 1998, artículo 13 de la ley 1150 de 2007, Manual Operativo versiones 22,23,24 y 25 Numerales 4.1 y 4.2, Ley 1474 de 2011 artículo 83, Manual de Supervisión de FINDETER código PE-MA-003, artículo 6 de la Resolución 0379 de 2012 expedida por el MVCT, relativo a la viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, Consejo de Estado- Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera. CP. Mauricio Fajardo Gómez. Exp. 14287 del 31 de agosto de 2006 (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

El MVCT y FINDETER, celebraron el contrato Interadministrativo No.36, el 8 de noviembre de 2012 con el objeto *"...prestar el servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de las obras e interventoría, correspondientes a proyectos de agua y saneamiento básico, los cuales se encuentran*

relacionados en el anexo 1, que hacen parte integral del presente contrato o que sean definidos por el MCVT, dentro de la vigencia del presente convenio" (...) por un valor de \$382.160.635.234 y con una duración de un (1) año. Este contrato interadministrativo ha sido objeto de 13 otrosís adicionando recursos al valor del contrato para un total de \$560.583.173.605; así como, la destinación de los rendimientos financieros y la ampliación del contrato hasta la terminación de los proyectos.

En el marco del citado contrato y con el propósito de dar cumplimiento a sus obligaciones, FINDETER suscribió con FIDUCIARIA BOGOTÁ contrato de Fiducia Mercantil No. 3-1-30462 de fecha 1 de noviembre de 2012, mediante el que se constituyó el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica – FINDETER, con el objeto " ...*(i) La transferencia a la FIDUCIARIA a título de fiducia mercantil por parte del FIDEICOMITENTE, de los recursos provenientes de los convenios que suscriba con las entidades del sector central; (ii) la conformación de un patrimonio Autónomo con los recursos transferidos; (iii) la administración de los recursos económicos recibidos... (vi) la realización de los pagos derivados de los contratos de que se suscribe en desarrollo del presente contrato, con la previa autorización expresa y escrita del INTERVENTOR y aprobación del COMITÉ FIDUCIARIO*". Dentro del alcance del objeto el FIDEICOMITENTE ... "pretende proveer el servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de las obras e interventorías, correspondientes a proyectos de los recursos administrados por la financiera, en virtud de las operaciones autorizadas en el Estatuto orgánico del sistema financiero".

De igual manera, el MVCT, FINDETER, el Departamento del Chocó, el Municipio de Quibdó y las Empresas Públicas Municipales de Quibdó E.S.P en liquidación, celebraron el convenio interadministrativo 116 de fecha 24 de diciembre de 2012, con el objeto de aunar esfuerzos para apoyar la ejecución de las obras e interventoría del proyecto denominado "Optimización Redes del sistema de acueducto de la cabecera Municipal de Quibdó"; con una duración igual a la de los proyectos de obra e interventoría; para lo cual el Ministerio aportará 30.000.000.000 y el Departamento \$17.293.269.935; de conformidad con lo contemplado en el otrosí No. 1 del 16 de diciembre de 2013¹²⁰.

FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., en su calidad de administradora y vocera del PATRIMONIO AUTONOMO FIDEICOMISO ASISTENCIA TÉCNICA - FINDETER, celebró el contrato de obra PAF- ATF-036-2012 con la Unión temporal Redes Chocó con el objeto de realizar la "Optimización redes del sistema de Acueducto de la Cabecera Municipal del Quibdó – Choco". El contrato fue suscrito el 13 de febrero de 2013, por un valor \$42.556.467.071 y un plazo de veinticuatro (24)

¹²⁰ Otrosí No. 1.- Clausula primera.- Modificar la cláusula cuarta "obligaciones del departamento", numeral 1, del convenio interadministrativo 116 de 2012, la cual quedará de la siguiente manera: "OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO: 1.- Aportar los recursos que se comprometió a título de contrapartida para la ejecución del proyecto denominado "Optimización Redes del Sistema de Acueducto de la Cabecera Municipal de Quibdó", los cuales se aportarán al Municipio en los términos del artículo 87.9 de la ley 142 de 1994 y que deben transferirse en un único desembolso a la cuenta maestra bancaria aperturada por FINDETER para el manejo de los recursos del Sistema general de Regalías destinados al proyecto objeto del presente convenio..."

meses contados a partir del acta de inicio, la cual se firmó el 6 de mayo de 2013 y fecha de terminación el 6 de mayo de 2015, con las condiciones que se evidencian en la siguiente tabla:

Tabla No.30 Condiciones contrato PAF ATF 036 2012

DESCRIPCIÓN	OBRAS CONTRATADAS	VALOR (\$)	PESO PORCENTUAL
Zona Centro (Preliminares, excavaciones, demoliciones, concretos, reposición concretos y pavimentos, rellenos, suministro e instalación tuberías y accesorios, pasos elevados, microcircuitos).	Etapas 1: Suministro e instalación de 48.959 metros de tubería redes, válvulas, 15 macromedidores, accesorios, pasos elevados, pasos sumergidos, 11.277 acometidas domiciliarias completas nuevas con micromedición, adecuación 728 acometidas domiciliarias existentes. Etapas 2: Suministro e instalación de 30.261 metros de tubería redes, válvulas, 4 macromedidores, accesorios, pasos elevados, pasos sumergidos, 3.670 acometidas domiciliarias completas nuevas con micromedición, adecuación 433 acometidas domiciliarias existentes. Etapas 3: Suministro e instalación de 13.201 metros de tubería redes, válvulas, 5 macromedidores, accesorios, pasos elevados, pasos sumergidos, 3.132 acometidas domiciliarias completas nuevas con micromedición, adecuación 1018 acometidas domiciliarias existentes. Etapas 4: Suministro e instalación de 23.478 metros de tubería redes, válvulas, accesorios, pasos elevados, pasos sumergidos, 2.529 acometidas domiciliarias completas nuevas con micromedición. NOTA: Las etapas incluye actividades preliminares, excavaciones, refuerzos, demoliciones, concretos y obras complementarias para su puesta en funcionamiento.	1.842.032.108	4,33%
Zona Minera (Preliminares, excavaciones, demoliciones, concretos, reposición concretos y pavimentos, rellenos, suministro e instalación tuberías y accesorios, pasos elevados, pasos sumergidos, microcircuitos).		18.235.039.638	42,85%
Zona Norte (Preliminares, excavaciones, demoliciones, concretos, reposición concretos y pavimentos, rellenos, suministro e instalación tuberías y accesorios, pasos sumergidos, microcircuitos).		22.479.395.324	52,82%
VALOR TOTAL DEL CONTRATO		42.556.467.070	100,00%

Fuente: Contrato de obra No. PAF-ATF-036-2012 y PAF-ATF-I-002-2013
Elaboró: Equipo auditor

Sin embargo, mediante oficio con radicado 2016EE0078562 de fecha 29 de agosto de 2016, el MVCT da un alcance a la reformulación No.1, modificando la parte técnica, la cual se genera debido a la necesidad de mayores y menores cantidades de obras e inclusión de ítems no previstos para facilitar la operación del sistema, su funcionalidad y mejorar la estabilidad de las obras ejecutadas. Producto de lo anterior, la inversión por las obras ejecutadas corresponde a lo descrito en el siguiente cuadro:

Tabla No.31 Condiciones Ejecutadas

DESCRIPCIÓN	VALOR (\$)	PESO PORCENTUAL
Zona Centro (Preliminares, excavaciones, demoliciones, concretos, reposición concretos y pavimentos, rellenos, suministro e instalación tuberías y accesorios, pasos elevados, microcircuitos).	73.571.601	0,17%
Zona Minera (Preliminares, excavaciones, demoliciones, concretos, reposición concretos y pavimentos, rellenos, suministro e instalación tuberías y accesorios, pasos elevados, pasos sumergidos, microcircuitos).	6.842.597.759	16,0e%
Zona Norte (Preliminares, excavaciones, demoliciones, concretos, reposición concretos y pavimentos, rellenos, suministro e instalación tuberías y accesorios, pasos sumergidos, microcircuitos).	7.303.056.903	17,1e%
Obra Extra (Suministro e instalación).	22.036.266.715	51,78%
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	36.255.494.978	85,19%
NOTA: Las obras extras obedecen a inclusión de actividades no previstas contractualmente en virtud de la reformulación, tarea como: construcción paso especial de tubería de 16" mediante box couvert; pavimentación; suministro e instalación de conexiones domiciliarias con sus accesorios, cruces especiales, válvulas, purgas y ventosas; instalación de componentes de los macromedidores; ejecución de actividades como localización, trazado, replanteo, excavaciones, rellenos y concretos necesarios para las instalaciones antes relacionadas.		

Fuente: Contrato de obra No. PAF-ATF-036-2012 y PAF-ATF-I-002-2013 Elaboró: Equipo auditor

El contrato de obra PAF- ATF-036-2012, fue objeto de 14 modificaciones mediante otrosíes, los cuales prorrogaron el plazo contractual en cuarenta y nueve (49) meses y veintinueve (29) días, es decir, hasta el 2 de septiembre de 2018, se incluyen el valor de los precios unitarios e ítems no previstos dentro del contrato.

De acuerdo con lo contemplado en las actas, el contrato de obra PAF- ATF -036-2012, fue suspendido durante 14 meses y 28 días, como se refleja en la siguiente tabla:

Tabla No.32 Suspensiones del Contrato de Obra

ACTAS	DURACIÓN	CONCEPTO
Acta Suspensión No. 1 del 25-07-2016	Un (1) mes del 25-07-2016 al 25-08-2016	Paro camionero
Prorroga No. 1 al acta suspensión No. 1 del 25-08-2016	Un (1) mes del 26-08-2016 al 25-09-2016	Paro camionero
Acta Suspensión No. 2 del 23-12-2016	Dieciocho (18) días del 23-12-2016 al 9-01-2017	Oficio 20161221-UTRC-EXT-3295 del 21 de diciembre
Acta suspensión No. 3 del 10-04-2017	Un (1) mes del 11-04-2017 al 11-05-2017	Reparación de los daños ocasionados por los contratistas de pavimentos de Gobernación y Municipio; y la falta o insuficiencia de suministro de agua por parte de los operadores EPQ y EPM.
Prórroga No. 1 del 09-05-2017	Un (1) mes del 12-05-2017 al 11-06-2017	Por los mismos hechos
Prórroga No. 2 del 06-06-2017	Un (1) mes del 12-06-2017 al 11-07-2017	Por los mismos hechos
Prórroga No. 3 del 28-06-2017	Un (1) mes del 12-07-2017 al 11-08-2017	Por los mismos hechos. Se reinicia el 12-08-2017
Acta suspensión No. 4 del 28-08-2017	Dos (2) meses del 28-08-2017 al 27-10-2017	Afectación a las redes de acueducto durante la construcción de los pavimentos por la alcaldía y el 19-08-2017 se presentó un daño en la red matriz que alimenta a los circuitos que estaban siendo objeto de pruebas hidráulicas.
Prórroga No. 1 del 29-10-2017	Un (1) mes del 29-10-2017 al 29-11-2017	Por los mismos hechos
Prórroga No. 2 del 29-11-2017	Dos (2) meses del 29-11-2017 al 29-01-2018	Por los mismos hechos
Prórroga No. 3 del 29-01-2018	Un (1) mes del 29-01-2018 al 28-02-2018	Por los mismos hechos. El contratista requiere que se realice una reformulación al proyecto donde se consigne las afectaciones a la infraestructura como resultados de las actividades de pavimentación.
Prórroga No. 4 del 28-02-2018	Dos (2) meses del 28-02-2018 al 28-04-2018	Por los mismos hechos.

Fuente: Contrato de obra No. PAF-ATF-036-2012 y PAF-ATF-I-002-2013

Elaboró: Equipo auditor

En desarrollo de los procedimientos ejecutados en la ACES por parte de la CGR, mediante la revisión de la documentación entregada por FINDETER y de la visita técnica realizada al sistema de acueducto de Quibdó durante los días 28 de octubre al 1 de noviembre de 2019, se pudo constatar lo siguiente:

- Pese a que el contrato de obra PAF-ATF-036-2012 fue previsto para ser ejecutado en un plazo de 24 meses, el mismo se extendió en cuarenta y nueve (49) meses y veintinueve (29) días, para lo cual se suscribieron catorce (14) otrosíes, superando el doble del tiempo establecido, debido entre otros

aspectos, a la inclusión de ítems no previstos y realización de sus respectivos precios unitarios; tal como se evidencia en el acta de comité técnico del 31 de julio de 2014¹²¹, actividades que no fueron incluidas en el presupuesto viabilizado y aprobado por el Ministerio, pese a que se trataban de actividades previsibles teniendo en cuenta que hacen referencia a suministro de tuberías con sus respectivos accesorios y de conexiones domiciliarias, obras que son indispensables y necesarias para el óptimo funcionamiento del sistema de acueducto.

- Si bien, se suscribió el convenio interadministrativo No. 116 de 2012 con el fin de aunar esfuerzos para apoyar la ejecución de las obras e interventoría del proyecto, se presentaron inconvenientes que afectaron la ejecución y desarrollo de las obras del sistema de acueducto, como lo fueron los contratos de pavimentación a cargo de la gobernación y el municipio de Quibdó, lo que conllevó entre otros aspectos a la suscripción de las actas de suspensión No. 3 y 4¹²² con sus respectivas prórrogas, y mediante las cuales se suspendió durante 12 meses el proyecto, tiempo durante el cual quedó paralizada la obra y hubo la necesidad de hacer un inventario, conciliación y reparación de los daños ocasionados por los contratista, adicionalmente, la falta o insuficiencia de suministro de agua por parte de los operadores Empresas públicas de Quibdó y Empresas públicas de Medellín para desarrollar las pruebas hidráulicas del contrato de obra. Situación que refleja la falta de planeación, coordinación y apoyo mutuo a la cual se habían comprometido las entidades participantes del proyecto, afectando no solo la terminación de las obras si no a la comunidad beneficiaria del proyecto.
- Lo anterior encuentra sustento en el informe final de interventoría de agosto de 2019 en el acápite de conclusiones y recomendaciones al contrato de obra, referente al componente técnico, al señalar que:
 - *“Se recomienda verificar los diseños en una etapa previa a las obras, es decir, en la etapa de diseño, con el fin de validar y confirmar que los mismos no presentan imprecisiones que pongan en riesgo su ejecución o demoras que pueden poner en riesgo su no ejecución dentro del plazo contractual.*”

¹²¹ Acta de comité técnico que sustenta el otrosí No. 1 del 25 de agosto de 2014.

¹²² En acta de suspensión No. 4 del 28 de agosto de 2017, el supervisor del contrato adicionalmente manifiesta que *“además de las constantes falencias en la logística de los recursos, deficiente planeación y la constante omisión al desarrollo de las actividades contractuales por parte del contratista de obra, es claro que a la fecha siguen persistiendo situaciones de gran complejidad que impiden llevar a feliz término el contrato de obra PAF-ATF-036-2012, como las afectaciones de la infraestructura de redes de acueducto construida, causada por los contratistas de pavimentos municipales y departamentales y los daños en la infraestructura del sistema de acueducto existente y el PTAP la Playita operados por EPM – Aguas del Atrato”.*

- *Se recomienda que para futuros proyectos, se optimice el proceso de planificación y priorización de obras, toda vez que para el Contrato de Obra que preveía la construcción de las redes de acueducto en la cabecera de Quibdó, al considerar la sectorización en 4 etapas para cada zona (Centro, Minera y Norte), el municipio no estaba preparado para conectar todas las redes, partiendo de la zona centro hacia los sectores más alejados del mismo municipio de Quibdó.*
- *Lo anterior debido que a pesar de tener pleno conocimiento de las obras de acueducto y que fueron socializadas a nivel institucional por FINDETER, y en desarrollo del Proyecto a las EPQ ESP en Liquidación, al operador de servicio Aguas Nacionales EPM, Alcaldía de Quibdó y Gobernación del Chocó, faltó que tomaran las precauciones necesarias para no afectar las obras de acueducto construidas bajo el contrato PAF-ATF-036-2012. Estas afectaciones debidamente documentadas generaron sobrecostos y mayores tiempos de ejecución”.*

En lo correspondiente a la inversión realizada en virtud del contrato No. PAF-ATF-036-2012, la Fiduciaria Bogotá S.A. en su calidad de vocera y administradora del patrimonio Autónomo Fideicomiso – Asistencia Técnica FINDETER en cumplimiento de la cláusula quinta¹²³ del referido contrato de obra entregó al Contratista \$12.766.940.121,60 por concepto de anticipo; de los cuales se amortizó el total del mismo, adicionalmente, fueron pagadas cincuenta y uno (51) actas parciales por una suma de \$21.675.780.107,80. Además, se realizó una retención en garantía por un monto de \$1.812.774.748,90 de conformidad con lo establecido en la cláusula quinta del contrato¹²⁴. La inversión realizada en virtud del contrato de obra para la optimización del acueducto se relaciona a continuación:

Tabla No.33 Pagos realizados por Fiduciaria Bogotá al Contrato de Obra No. PAF-ATF-036-2012

¹²³ **CLÁUSULA QUINTA. - FORMA DE PAGO:** a) *Un anticipo amortizable del treinta por ciento (30%), que se pagará, previo visto bueno de la Interventoría, (...).*

¹²⁴ **CLÁUSULA QUINTA. - FORMA DE PAGO:** (...) *De cada uno de estos pagos (...) se efectuará una retención en garantía del cinco por ciento (5%), la cual se devolverá al CONTRATISTA dentro de los treinta (30) días siguientes a la terminación del contrato, previo recibo a satisfacción de la obra contratada.*

DESCRIPCIÓN	FECHA DE PAGO	VALOR FACTURADO	% PAGADO	RETENCIÓN GARANTÍA	RMORTIZACIÓN ANTIPO	SALDO POR AMORTIZAR	VALOR NETO A PAGAR	SALDO POR PAGAR	% PAGADO ACUMULADO
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 1	29/11/2013	539.646.073	1,64%	34.392.303,65	209.593.821,98	12.557.346.289,40	454.119.947,45	41.857.820.256	1,64%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 2	29/11/2013	444.435.523	1,04%	22.221.776,15	133.330.656,80	12.424.015.642,50	288.283.089,85	41.413.356.475	2,69%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 3	27/12/2013	448.062.383	1,05%	22.403.119,15	134.418.714,90	12.289.596.927,60	281.240.548,95	40.365.323.092	3,74%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 4	27/12/2013	683.660.337	1,61%	34.193.016,85	205.098.101,70	12.084.498.826,50	444.379.219,05	40.281.662.705	5,35%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 5	26/02/2014	1.713.299.835	4,03%	95.664.911,75	513.999.470,50	11.570.509.356,00	1.113.643.862,75	38.588.564.520	9,37%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 6	30/04/2014	1.316.273.387	0,31%	6.591.569,35	39.468.216,10	11.531.021.139,90	85.557.801,55	38.436.737.133	9,69%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 7	30/04/2014	329.948.985	0,79%	16.497.449,25	98.564.695,50	11.432.036.444,40	214.466.943,25	38.106.788.148	10,42%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 9	29/05/2014	473.819.807	1,11%	23.690.590,35	142.145.942,10	11.293.890.522,30	307.982.874,65	37.632.959.341	11,57%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 9	29/05/2014	536.059.248	1,26%	26.803.542,30	150.317.473,68	11.129.873.025,50	348.457.659,80	37.096.910.095	12,83%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 13	12/08/2014	588.062.373	1,38%	29.403.118,65	176.418.711,50	10.952.654.316,60	392.240.542,45	36.509.847.722	14,21%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 11	28/08/2014	725.494.255	1,70%	36.274.712,75	217.648.276,50	10.735.006.340,10	471.671.285,75	35.783.352.467	15,92%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 12	30/09/2014	437.692.035	1,03%	21.664.601,75	131.307.610,50	10.603.658.425,60	264.499.822,75	35.346.661.432	16,94%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 13	26/10/2014	422.914.447	0,99%	21.145.722,00	126.674.338,30	10.476.824.097,30	274.894.586,65	34.922.746.991	17,94%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 14	28/11/2014	587.356.244	1,38%	29.367.912,20	176.207.473,20	10.390.616.624,10	391.782.858,60	34.536.388.747	19,32%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 15	23/04/2015	447.480.745	1,05%	22.374.037,25	134.244.223,60	10.166.372.400,60	290.662.464,25	33.887.908.002	20,37%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 16	23/04/2015	659.451.319	1,55%	42.972.566,95	197.835.395,70	9.968.537.004,90	426.643.357,35	33.228.456.683	21,92%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 17		476.898.955	1,13%	23.840.442,75	143.642.656,50	9.824.894.348,40	311.225.756,75	32.749.647.928	23,04%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 18	23/05/2015	496.393.511	1,17%	24.519.175,55	149.515.653,00	9.675.379.295,10	323.949.282,15	32.321.264.317	24,22%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 19	23/05/2015	704.257.512	1,65%	35.212.876,60	211.277.253,60	9.464.102.041,50	457.757.482,80	31.547.006.305	26,97%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 20	28/05/2015	700.702.634	1,65%	35.035.134,80	212.210.808,80	9.253.891.232,70	455.455.752,40	30.846.304.109	27,52%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 21	30/07/2015	532.221.051	1,25%	26.611.053,05	159.666.315,30	9.034.224.914,40	345.943.635,65	30.314.093.048	28,77%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 22	30/07/2015	1.729.123.505	4,06%	86.456.176,25	518.737.051,50	8.575.487.862,60	1.125.930.676,25	26.584.959.543	32,63%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 23	31/03/2015 y 31/08/2015	1.422.335.564	3,34%	71.116.778,40	426.700.676,40	8.148.787.186,50	924.518.132,29	27.162.523.555	36,17%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 24	29/05/2015	1.336.479.973	3,14%	66.823.999,65	400.943.991,80	7.747.643.154,00	868.711.982,45	25.626.148.562	39,31%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 25	16/11/2015	1.392.745.067	3,27%	69.637.253,35	417.923.620,10	7.330.019.674,50	905.284.293,55	24.433.398.615	42,59%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 26	26/11/2015	1.435.508.790	3,37%	71.775.439,60	430.652.637,00	6.899.367.037,50	935.080.713,50	22.897.890.125	45,96%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 27	18/12/2015	1.216.915.305	2,86%	60.845.767,75	365.074.606,50	6.034.292.431,00	790.894.980,75	21.790.974.770	48,82%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 28	21/12/2015	1.614.655.625	3,79%	80.732.781,25	484.396.687,50	6.849.695.743,54	1.045.526.156,25	20.166.319.145	52,61%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 29	29/02/2016	1.185.608.257	2,79%	59.280.412,65	355.682.477,10	5.694.213.266,40	770.445.387,05	18.890.710.898	55,40%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 30	26/03/2016	1.098.100.782	2,58%	54.905.039,10	338.069.362,18	5.156.143.883,22	605.186.359,72	17.982.610.106	57,98%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 31	28/04/2016	1.072.778.484	2,52%	53.638.924,20	325.551.457,16	4.639.482.426,36	493.478.130,64	16.809.651.622	50,50%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 32	27/05/2016	984.232.271	2,31%	49.211.863,55	292.274.302,79	4.148.208.123,27	452.747.304,66	15.825.598.355	52,81%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 35	30/06/2016	1.726.855.961	4,06%	86.542.753,35	446.159.371,89	3.302.049.751,39	794.353.699,06	14.099.742.490	65,87%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 34	11/08/2016	1.594.886.975	4,69%	99.744.346,75	377.484.617,75	2.324.554.133,63	917.548.008,60	12.103.855.515	71,66%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 35	28/09/2016	610.625.809	1,43%	30.531.340,45	299.207.136,41	2.025.346.997,22	260.888.332,14	11.453.229.706	72,99%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 36	29/09/2016	626.651.106	1,47%	21.392.555,30	307.059.041,84	1.718.267.955,28	288.259.306,76	10.866.577.600	74,47%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 37	29/11/2016	-	0,00%	-	0,00	1.718.267.955,28	-	10.866.577.600	74,47%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 38	29/12/2016	571.065.386	1,34%	28.553.269,30	171.318.615,80	1.546.968.339,48	371.192.500,93	10.295.512.214	76,81%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 39	27/12/2016	512.477.362	1,20%	25.623.868,10	153.743.299,80	1.393.225.130,88	333.110.285,30	9.783.034.352	77,01%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 40		294.411.376	0,69%	14.720.568,80	144.261.574,24	1.248.983.556,64	136.429.232,96	9.488.623.476	77,70%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 41		-	0,00%	-	0,00	1.248.983.556,64	-	9.488.623.476	77,70%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 42		-	0,00%	-	0,00	1.248.983.556,64	-	9.488.623.476	77,70%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 43	29/06/2017	138.829.836	0,33%	6.941.497,96	83.297.503,40	1.165.666.663,24	48.590.443,65	9.349.793.647	78,03%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 44	29/06/2017	1.275.349.050	3,03%	63.767.452,50	765.209.433,00	400.456.223,24	446.572.167,60	8.074.444.587	81,03%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 45	33/01/2018	850.764.065	2,00%	42.538.203,45	323.260.346,22	77.165.877,02	484.935.519,33	7.223.690.518	83,03%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 46	24/12/2018	21.235.467	0,05%	1.081.772,35	8.059.473,65	69.096.403,06	12.104.210,49	7.222.445.061	83,26%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 47	26/12/2018	155.586.312	0,37%	7.799.315,60	59.274.798,56	9.521.604,80	88.812.157,84	7.046.458.749	83,44%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 48	26/12/2018	188.736.938	0,44%	9.456.646,90	9.827.604,80	0,00	169.476.488,30	6.657.721.811	83,89%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 49	21/12/2018	353.663.978	0,83%	17.682.668,50	-	-	335.971.271,50	6.682.604.779	84,72%
ACTA PARCIAL DE OBRA No. 50	24/12/2018	194.020.873	0,46%	9.781.043,65	-	-	184.319.828,35	6.663.708.938	85,17%
ACTA PARCIAL DE OBRA FINAL	28/08/2019	9.074.875	0,02%	453.743,75	-	-	3.621.131,25	6.669.729.904	85,19%
		36.255.494.978	85,19%	1.912.774.748,90	12.766.948.121,30	-	21.675.780.187,80	6.300.972.093	

Fuente: Contrato de obra No. PAF-ATF-036-2012 y PAF-ATF-I-002-2013

Elaboró: Equipo auditor

Con base en las cifras del cuadro anterior, se puede establecer que en virtud del contrato en comento le fue pagado al contratista el valor de \$36.255.494.978. Es preciso indicar, que el valor de \$6.300.972.093 de la columna "SALDO POR PAGAR", corresponde a obras que no fueron ejecutadas producto de la reformulación No. 1 y cuyas condiciones fueron pactadas mediante el otrosí No. 8 suscrito el 26 de agosto de 2016.

A efectos de verificar la inversión realizada para la ejecución del proyecto y el cumplimiento del objeto contratado, conforme a las especificaciones técnicas y económicas establecidas, además de revisar su avance, terminación y funcionamiento, la CGR realizó Visita de Inspección Ocular del 28 de octubre al 1 de noviembre de 2019.

En el momento de la visita la obra objeto del contrato No. PAF-ATF-036-2012 se encuentra terminada desde el 2 de septiembre de 2018, entregada al municipio el 13 de mayo de 2019 y en operación. Al respecto se precisa, que el acta de terminación fue suscrita con salvedades por actividades pendientes por ejecutar por parte del contratista de obra, lo que conllevó que su entrega a satisfacción se diera hasta el 13 de mayo de 2019.

Durante el recorrido realizado en virtud de la visita se evidenció que la obra para la optimización del sistema de acueducto de la cabecera municipal de Quibdó, presenta tres (3) circuitos que son el 15, 17 y 18, los cuales fueron entregados al municipio en las fechas establecidas en el Acta de Entrega y Recibo al Municipio y en el informe final de interventoría¹²⁵, sin embargo, no se encuentran en funcionamiento y no están operando, lo anterior fue corroborado en los siguientes términos por el operador del sistema: "(...) el circuito 15 fue recibido por parte de la administración municipal, la empresa tiene restringido el servicio para dicho sector debido a que se presenta una fuga de agua cerca de un muro de contención que afecta algunas viviendas y genera una gran descompensación del sistema, lo cual no hace posible su operación rutinaria. Los circuitos 17 y 18 no fueron entregados al operador". Subrayado fuera de texto.

Las causas por las cuales no se encuentran en funcionamiento los circuitos antes señalados fueron establecidas por la interventoría en el numeral 3.5.6 de su informe final, así:

Zona Norte, circuito 15: "ENTREGADO, con observaciones. – Porvenir: Fuga de agua en la base del Muro de contención (Las Tres Torres). Afectación de un tercero en la construcción del pavimento de la Gobernación de Chocó".

¹²⁵ Informe final de interventoría de agosto de 2019, numeral 3.5.6 "Entrega de Circuitos Hidráulicos", Tabla No. 16 B "Relación Entrega de Circuitos Hidráulicos" y Acta de Entrega y Recibo al Municipio – Gerencia de Agua y Saneamiento Básico del 13 de mayo de 2019.

Zona Norte, circuito 17: "ENTREGADO al municipio y con firmas del Municipio Por problemas de seguridad".

Zona Norte, circuito 18: "ENTREGADO al municipio y con firmas del Municipio. Afectaciones sustanciales en la infraestructura construida en el sistema del acueducto, ocasionadas por un tercero- Contratista de la vía hacia Medellín, Contrato del municipio".

Es preciso anotar, que debido a situaciones de orden público y seguridad no fue posible para la CGR verificar algunos circuitos, sectores o barrios que conforman los circuitos revisados. Así mismo, se deja constancia que el municipio no acompañó la visita durante todo el recorrido en campo y se precisa que el contratista de obra no hizo presencia en la misma.

Por otra parte, en la suma relacionada en la siguiente tabla, se encuentra el valor pagado por las obras ejecutadas en los circuitos 15, 17 y 18 que no se encuentran en funcionamiento, como se evidencia en la relación de las siguientes tablas:

Tabla No.34 Obras Ejecutadas en el Circuito No. 15

ITEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	TOTAL PAGADO ACTA FINAL (13/05/2019)
ZONA NORTE - CIRCUITO 15		
2	EXCAVACIONES (REDES Y DOMICILIARIAS)	
	EXCAVACIÓN MANUAL Y MECÁNICA EN CUALQUIER GRADO DE HUMEDAD EN MATERIAL COMÚN (0-2m) Y (2-4m), INCLUYE MANEJO DE AGUAS Y CARGUE, RETIRO Y DISPOSICIÓN DEL MATERIAL SOBRENTE R CUALQUIER DISTRINCR (ITEMS 2.1, 2.2, 2.3 Y 2.5).	145.232.990,00
3	DEMOLICIONES	
	DEMOLICIÓN DE SARDINEL EN CONCRETO, DE ANDEN EN CONCRETO e=0,12m Y DE PAVIMENTO EN CONCRETO. INCLUYE CORTE Y ROTURR DE PAVIMENTO (e=0,175m) (ITEMS 3.1, 3.2 Y 3.4)	7.813.808,00
4	CONCRETOS, REPOSICIÓN CONCRETOS Y PAVIMENTOS	
	CONCRETO HECHO EN OBRA DE 3000 PSI PARA ANCLAJES, INCLUYE ACERO DE REFUERZO DE 6000 PSI Y FORMALITA; RECONSTRUCCIÓN DE SARDINEL EN CONCRETO (3000 PSI), DE ANDEN EN CONCRETO (3000PSI), e=0,12m Y DE PAVIMENTO EN CONCRETO DE 3500 PSI (e=0,175m), INCLUYE JUNTAS DE DILATACIÓN Y PASANIES (ITEMS 4.1, 4.2, 4.3 Y 4.5).	79.118.508,00
6	SUMINISTRO TUBERÍAS Y ACCESORIOS	
	SUMINISTRO DE TUBERÍA DE PVC DE 3" - 4" - 6" - 8" - 10" RDE 21 UP, INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ITEMS 6.5-6.6-6.7-6.8-4.9).	259.344.845,71
	SUMINISTRO DE SISTEMAS DE VALVULAS DE CORTE NO DN 3" - 4" - 6" - 10" PARR PVC, INCLUYE ACCESORIOS, TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ITEMS 6.19-6.2-6.21-4.23).	14.596.320,00
	SUMINISTRO DE NIDRANTE DE 3" - 4" TIPO MILAN, INCLUYE CAJR PARA VÁLVULA AUXILIAR, ACCESORIOS COMPLEMENTARIOS DE ACUERDD CON NORMA NEG 703, TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ITEMS 6.103-6.104).	68.000.000,00
	SUMINISTRO DE SISTEMA DE MICROMEDICIÓN DE 6", INCLUYE MACROMEDIDOR TIPO WOLTMANN HORIZONTAL DE VELOCIDAD, VRLVULA DE EXPULSIÓN, VALVULAS DE COMPUTAR, FILTRO, DRIDAS, NIPLES, TRANSPORTE Y ACARREO (ITEM 6.105).	10.000.000,00
	SUBTOTAL	351.930.965,71
7	INSTALACIÓN TUBERÍAS Y ACCESORIOS	
	INSTALACIÓN DE TUBERÍA DE PVC DE 3" - 4" - 6" - 8" - 10" RDE 21 UP (ITEMS 7.5-7.6-7.7-7.0-7.9).	34.820.060,40
	INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE VALVULAS DE CORTE DN 3"-4"-6"-8"-10" PARR PVC, INCLUYE CONSTRUCCIÓN DE CAJA (ITEMS 7.19-7.2-7.21-7.23).	280.000,00
	INSTALACIÓN DE NIDRANTE DE 3"-6" TIPO MILAN, INCLUYE INSTALCIÓN DE ACCESORIOS SEGÚN NORMA NEG 703 (ITEMS 7.103-7.104).	5.400.000,00
	INSTALACIÓN DE CINTA PARA SEÑALIZACIÓN DE LA RED DE ACUEDUCTO	2.485.968,00
	SUBTOTAL	42.186.028,00
10	MICROCIRCUITOS	
10,6	SUMINISTRO DE TUBERÍAS Y ACCESORIOS	
	SUMINISTRO DE TUBERÍA DE PEAD DE 75mm PE100 PN10, INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ITEM 10.6.1).	11.681.850,00
10,7	INSTALACIÓN DE TUBERÍAS Y ACCESORIOS	
	INSTALCIÓN DE TUBERÍA DE PEAD DE 75mm PE100 PN10 (ITEM 10.7.1).	11.681.850,00
	OBRA EXTRA	
	SUMINISTROS OBRA EXTRA	
	SUMINISTRO CONEXIÓN DOMICILIARIA DE 1/2", INCLUYE COLLAR DE DERIVACIÓN DE 3X1/2"-1X1/2" Y 6X1/2", ADAPTADOR MACNO PP, TUBERÍA PP DE 1/2" DE LONGITUD PROMEDIO 5,2M, LLAVE DE CORTE, REGISTRO DE INCORPORACIÓN HEMBRA, LLAVE DE CONTENCIÓN Y CAJA PARA MEDIDOR, INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ITEMS O.E.S.1 - O.E.S.140 Y O.E.S.101).	215.364.170
	SUMINISTRO CINTA DE SEÑALIZACIÓN TUBERÍA INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ITEM O.E.S.12)	2.212.512

Fuente: Contrato de obra No. PAF-ATF-036-2012 y PAF-ATF-I-002-2013

Elaboró: Equipo auditor

Tabla No.35 Obras Ejecutadas en el Circuito No. 15 (Continuación)

ITEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	TOTAL PAGADO ACTA FINAL (13/05/2019)
	Purgas Y Ventosas	
	Suministro de sistema de purgas HD DN 3" y 6". Incluye Válvula, muelles, tapa metálica, accesorios, transporte y acarreo interno; y de sistema de ventosas HD DN 2" y 3", incluye tapa metálica, accesorios, transporte y acarreo interno (ítems 9.1E-9.3E - 9.4E y 9.5E).	64.295.318
	SUMINISTRO DE MACROMEDIDOR DE 9" CON VALVULA MARIPOSA	17.673.673
	SUMINISTRO DE MEDIDOR DE VELOCIDAD, DE CHORRO ÚNICO, CON CUERPO METÁLICO, CLASE 0, DE 1/2", TRANSMISIÓN MECÁNICA, VALVULA ANTIRETORNO, CUPULA DE VIDRIO BLINDADO, GLICERINA SELLADA EN LOS RELOJES ANTIEMPAÑANTE, DE 115 MM DE LONGITUD, 15 MM DE DIÁMETRO, CON SUS RESPECTIVAS TUERCAS, EMPAQUES Y ACOPLÉS, CON CERTIFICADO DE ORIGEN EMITIDO POR EL FABRICANTE Y CERTIFICADO DE CALIBRACIÓN EMITIDO POR UN LABORATORIO AGREDITADO, CON CARTA DE GARANTÍA POR TRES AÑOS, QUE TÉCNICAMENTE CUMPLAN CON LAS NORMAS ISC 4064 Y NTC 1063. INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO ZONA NORTE (ÍTEM 6.18.O.E).	142.764.750
	SUBTOTAL	443.328.423
	INSTALACIÓN OTRA EXTRA	
	RELLENO CON MATERIAL SELECCIONADO DE LA EXCAVACIÓN, COMPACTADO AL 95% DEL PROCTOR MODIFICADO ZONA NORTE; CON ARENA GRUESA ZONA NORTE; CON MEZCLA DE MATERIAL DEL LECHO DE RIO (ENTRESUELO) ZONA NORTE; Y RELLENO CRUDO DE RIO MATERIAL DE AFIRMADO PUESTO EN OBRA (ÍTEMS 5.1.O.E - 5.2.O.E 5.3.O.E Y O.5.1.70).	177.551.405,45
	Extendida y compactación de material de afirmado para vías (ÍTEM O.E.1.69).	16.553.759,98
	PURGAS Y VENTOSAS	
	Instalación de Sistema de Purgas HD DN 3" y 6" incluye construcción caja con pasos embobidos en concreto (ítems 10.1 - 10.3).	149.352.283
	Instalación de Sistema de ventosas HD DN 2" y 3" incluye construcción caja con pasos embobidos en concreto (ítems 10.4 - 10.5).	117.025.300
	SUBTOTAL	468.482.748
	CRUCES ESPECIALES	
2	CRUCE DE TUBERIA EN VIADUCTO DE 17m EN CERCHA METALICA DE 0,65 x 8,95m.	279.040.643
4	CRUCE DE TUBERIA EN VIADUCTOS DE 38m EN CERCHA DE 8,44X1,65m.	543.153.524,90
5	CRUCE DE TUBERIA EN VIADUCTO DE 52m EN CERCHA METALICA DE 0,65mX2,10m.	419.747.810
	SUBTOTAL	1.241.958.978
	CONSTRUCCIÓN DE CAJA E INSTALACIÓN DEL SISTEMA DE MACROMEDICIÓN DE 8", CAJA ALTURA INTERNA 1,70 M, SEGÚN AJUSTE DE DISEÑO EPD 8 (ÍTEM O.E.319)	11.363.326
	INSTALACIÓN DE CONEXIÓN DOMICILIARIA DE 12", INCLUYE COLLAR DE DERIVACIÓN DE 3X1 2", ADAPTADOR MACHO PP, TUBERIA PP DE 1 2" DE LONGITUD PROMEDIO 52m, LLAVE DE CORTE, REGISTRO DE INCORPORACIÓN HEMERA, CAJA PARA MEDIDOR (ÍTEM 718.B).	49.361.320
	SUBTOTAL	68.724.646
9	REPARACION DE REDES BAJO PAVIMENTO	
	OBRA CIVIL	
	CERRAMIENTO PROVISIONAL: SUMINISTRO E INSTALACION ACERO CORRUGADO PARA BARRAS DE AMARRE FY=4200 Mpa, CORTE DE ENSANCHE Y SELLO DE JUNTA, SUMINISTRO E INSTALACION DE SUBBASE PARA INTERVENCIÓN DE PAVIMENTO, EXCAVACIÓN LLENOS DE MATERIAL GRANULAR DE LA ESTRUCTURA DE PAVIMENTO; Y SUMINISTRO E INSTALACION DE CONCRETO 3000 PSI PARA REPARACION DE ANDENES.	56.209.770
	VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS OBRA CIVIL	2.107.683.318
	VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS OBRA CIVIL	627.811.985
	ADMINISTRACIÓN	20% 421.520.662
	IMPREVISTOS	4,75% 100.111.157
	Utilidad	5% 105.080.166
	IVA 19% SOBRE UTILIDAD	19% 15.925.404,59
	VALOR TOTAL OBRA CIVIL (COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS)	2.734.615.295
	VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS SUMINISTROS	887.113.238
	VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS SUMINISTROS	161.422.647,65
	ADMINISTRACIÓN SUMINISTROS	20% 161.422.647,65
	VALOR TOTAL SUMINISTROS (COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS)	968.535.885,88
	VALOR TOTAL CIRCUITO 15 (COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS)	3.703.151.181,83

Fuente: Contrato de obra No. PAF-ATF-036-2012 y PAF-ATF-I-002-2013

Elaboró: Equipo auditor

Tabla No.36 Obras Ejecutadas en el Circuito No. 17

ITEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	TOTAL PAGADO ACTA FINAL (13/05/2019)
ZONA NORTE - CIRCUITO 17		
2	EXCAVACIONES (REDES Y DOMICILIARIAS)	
	EXCAVACIÓN MANUAL Y MECÁNICA EN CUALQUIER GRADO DE HUMEDAD EN MATERIAL COMÚN (0-2m) Y (2-4m), INCLUYE MANEJO DE AGUAS Y CARGUE, RETIRO Y DISPOSICIÓN DEL MATERIAL SOBRENTE A CUALQUIER DISTANCIA (ITEMS 2.1, 2.2, 2.3 Y 2.5).	49.641.330,00
3	DEMOLICIONES	
	DEMOLICIÓN DE ANDÉN EN CONCRETO e=0,12m Y DE PAVIMENTO EN CONCRETO, INCLUYE CORTE Y ROTURA DE PAVIMENTO (e=0,175m) (ITEMS 3.2 Y 3.4)	1.667.400,80
4	CONCRETOS, REPOSICIÓN CONCRETOS Y PAVIMENTOS	
	CONCRETO HECHO EN OBRA DE 3080 PSI PARA ANCLAJES, INCLUYE ACERO DE REFUERZO DE 6000 PSI Y FORMALITA; RECONSTRUCCIÓN DE ANDÉN EN CONCRETO (3080PSI), e=0,12m Y DE PAVIMENTO EN CONCRETO DE 3506 PSI (e=0,175m), INCLUYE JUNTAS DE DILATACIÓN Y PASANTES (ITEMS 4.1, 4.3 Y 4.5).	90.783.600,00
8	SUMINISTRO TUBERIAS Y ACCESORIOS	
	SUMINISTRO DE TUBERÍA DE PVC DE 3" RDE 21 UP, INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ITEM 6.8).	42.557.872
	SUMINISTRO DE SISTEMAS DE VÁLVULAS DE CORTE HD DN 3" PARA PVC, INCLUYE ACCESORIOS, TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ITEM 6.19).	1.832.468
	SUMINISTRO DE HIDRANTE DE 3" TIPO MILÁN, INCLUYE CAJA PARA VÁLVULA AUXILIAR, ACCESORIOS COMPLEMENTARIOS DE ACUERDO CON NORMA NEG 703, TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ITEM 6.103).	24.000.000
	SUBTOTAL	68.526.352
7	INSTALACIÓN TUBERIAS Y ACCESORIOS	
	INSTALACIÓN DE TUBERÍA DE PVC DE 3" RDE 21 UP (ITEM 7.5).	9.481.520
	INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE VÁLVULAS DE CORTE DN 3" PARA PVC, INCLUYE CONSTRUCCIÓN DE CAJA (ITEM 7.19)	48.000
	INSTALACIÓN DE HIDRANTE DE 3" TIPO MILÁN, INCLUYE INSTALACIÓN DE ACCESORIOS SEGÚN NORMA NEG 703 (ITEM 7.104).	1.800.000
	INSTALACIÓN DE CINTA PARA SEÑALIZACIÓN DE LA RED DE ACUEDUCTO (ITEM 7.113).	948.153
	SUBTOTAL	12.277.683
OBRA EXTRA		
SUMINISTROS OBRA EXTRA		
	SUMINISTRO CONEXIÓN DOMICILIARIA DE 1/2", INCLUYE COLLAR DE DERIVACIÓN DE 3X1/2", ADAPTADOR MACHO PF, TUBERÍA PF DE 1/2" DE LONGITUD PROMEDIO 5,2M, LLAVE DE CORTE, REGISTRO DE INCORPORACIÓN HEMBRA, LLAVE DE CONTENCIÓN Y CAJA PARAMEDIDOR, E INSTALACIÓN DE MICROMEDIDOR DE 1/2" (ITEM O.E.S.1).	80.017.520
	SUMINISTRO CINTA DE SEÑALIZACIÓN TUBERÍA INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ITEM O.E.S.12).	843.856
	SUMINISTRO DE MEDIDOR DE VELOCIDAD, DE CHORO ÚNICO, CON CUERPO METÁLICO, CLASE B, DE 1/2" TRANSMISIÓN MECÁNICA, VÁLVULA ANTIRETORNO, CÚPULA DE VIDRIO BLINDADO, GLICERINA SELLADA EN LOS RELOJES ANTIEMPAJANTE, DE 115 MM DE LONGITUD, 15 MM DE DIÁMETRO, CON SUS RESPECTIVAS TUERCAS, EMPAQUES Y ACOPILES, CON CERTIFICADO DE ORIGEN EMITIDO POR EL FABRICANTE Y CERTIFICADO DE CALIBRACIÓN EMITIDO POR UN LABORATORIO ACREDITADO, CON CARTA DE GARANTÍA POR TRES AÑOS, QUE TÉCNICAMENTE CUMPLAN CON LAS NORMAS ISO 4664 Y NTC 1953., INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO ZONA NORTE (ITEM 8.19 O.E).	52.965.000
	SUBTOTAL	133.828.376
INSTALACIÓN OBRA EXTRA		
	RELLENO CON MATERIAL SELECCIONADO DE LA EXCAVACIÓN, COMPACTADO AL 95% DEL PROCTOR MODIFICADO ZONA NORTE; CON ARENA GRUESA ZONA NORTE; CON MEZCLA DE MATERIAL DEL LECHO DE RIO (ENTRESUELO) ZONA NORTE; Y RELLENO CRUDO DE RIO - MATERIAL DE AFIRMADO PUESTO EN OBRA (ITEMS 5.1.O.E - 5.2.O.E - 5.3.O.E Y O.E.1.78).	61.494.439
	Exondida y compactación de material de afirmado para vías (ITEM O.E.1.69).	15.424.885
	SUBTOTAL	76.919.325
CRUCES ESPECIALES		
1	CRUCE DE TUBERIA EN VIADUCTOS DE 10m en CERCHA METALICA DE 0,465 x 0,57m.	49.410.597
4	CRUCE DE TUBERIA EN VIADUCTOS DE 30m EN CERCHA DE 8,44X1,66m.	36.272.532
5	CRUCE DE TUBERIA EN VIADUCTO DE 52m EN CERCHA METALICA DE 0,65m X 2,10m.	73.092.204
	SUBTOTAL	167.775.333
	INSTALACIÓN DE CONEXIÓN DOMICILIARIA DE 1/2", INCLUYE COLLAR DE DERIVACIÓN DE 3X1/2", ADAPTADOR MACHO PF, TUBERÍA PF DE 1/2" DE LONGITUD PROMEDIO 5,2m, LLAVE DE CORTE, REGISTRO DE INCORPORACION HEMBRA, CAJA PARA MEDIDOR (ITEM 7.15.B).	10.312.880
9	REPARACION DE REDES BAJO PAVIMENTO	
	OBRA CIVIL	
	SUMINISTRO E INSTALACION DE CONCRETO 3000 PSI PARA REPARACION DE ANDENES.	8.682.534
VALDR TOTAL COSTOS DIRECTOS OBRA CIVIL		410.979.385
VALDR TOTAL COSTOS INDIRECTOS OBRA CIVIL		122.268.967
ADMINISTRACIÓN		20%
IMPREVISTOS		4,75%
Utilidad		5%
IVA 19% SOBRE UTILIDAD		14%
VALOR TOTAL OBRA CIVIL (COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS)		533.245.752
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS SUMINISTROS		202.346.728
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS SUMINISTROS		40.489.346
ADMINISTRACIÓN SUMINISTROS		20%
VALOR TOTAL SUMINISTROS (COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS)		242.816.074
VALOR TOTAL CIRCUITO 17 (COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS)		776.061.828

Fuente: Contrato de obra No. PAF-ATF-036-2012 y PAF-ATF-I-002-2013

Elaboró: Equipo auditor

Tabla No.37 Obras Ejecutadas en el Circuito No. 18

ITEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	TOTAL PAGADO ACTA FINAL (13/05/2019)
ZONA NORTE - CIRCUITO 18		
2	EXCAVACIONES (REDES Y DOMICILIARIAS)	
	EXCAVACIÓN MANUAL Y MECÁNICA EN CUALQUIER GRADO DE HUMEDAD EN MATERIAL COMÚN (0-2m) Y (2-4m). INCLUYE MANEJO DE AGUAS Y CARGUE, RETIRO Y DISPOSICIÓN DEL MATERIAL SOBRENTE A CUALQUIER DISTANCIA (ÍTEM 2.1, 2.2, 2.3 Y 2.5).	104.673.558
3	DEMOLICIONES	
	DEMOLICIÓN DE ANDÉN EN CONCRETO e=0,12m (ÍTEM 3.2)	875.000
4	CONCRETOS, REPOSICIÓN CONCRETOS Y PAVIMENTOS	
	CONCRETO HECHO EN OBRA DE 3000 PSI PARA ANCLAJES. INCLUYE ACERD DE REFUERZO DE 8000 PSI Y FORMALÉTA; Y RECONSTRUCCIÓN DE ANDÉN EN CONCRETO (3000PSI). e=0,12m (ÍTEM 4.1 Y 4.3).	5.655.040
6	SUMINISTRO TUBERÍAS Y ACCESORIOS	
	SUMINISTRO DE TUBERÍA DE PVC DE 3" Y 4" RDE 21 UP. INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ÍTEM 5.5-5.6)	81.105.306
	SUMINISTRO DE SISTEMAS DE VALVULAS DE CORTE HD DN 3" Y 4" PARA PVC. INCLUYE ACCESORIOS, TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ÍTEM 5.19-5.2).	1.722.640
	SUMINISTRO DE HIDRANTE DE 3" TIPO MILÁN. INCLUYE CAJA PARA VALVULA AUXILIAR, ACCESORIOS COMPLEMENTARIOS DE ACUERDO CON NORMA NEG 703. TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ÍTEM 6.103).	28.000.000
	SUBTOTAL	113.818.638
7	INSTALACIÓN TUBERÍAS Y ACCESORIOS	
	INSTALACIÓN DE TUBERÍA DE PVC DE 3" Y 4" RDE 21 UP (ÍTEM 7.5-7.8).	16.626.820
	INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE VALVULAS DE CORTE DN 3" Y 4" PARA PVC. INCLUYE CONSTRUCCIÓN DE CAJA (ÍTEM 7.19-7.2).	44.000
	INSTALACIÓN DE HIDRANTE DE 3" TIPO MILÁN. INCLUYE INSTALACIÓN DE ACCESORIOS SEGÚN NORMA NEG 703 (ÍTEM 7.103).	2.100.000
	INSTALACIÓN DE CINTA PARA SEÑALIZACIÓN DE LA RED DE ACUEDUCTO (ÍTEM 7.113).	1.430.958
	SUBTOTAL	20.201.778
OBRA EXTRA		
SUMINISTROS OBRA EXTRA		
	SUMINISTRO CONEXIÓN DOMICILIARIA DE 1/2". INCLUYE COLLAR DE DERIVACIÓN DE 3X1/2". ADAPTADOR MACHO PE. TUBERÍA PE DE 1/2" DE LONGITUD PROMEDIO 5.2m. LLAVE DE CORTE. REGISTRO DE INCORPORACIÓN HEMBRA. LLAVE DE CONTENCIÓN Y CAJA PARA MEDIDOR. E INSTALACIÓN DE MICROMEDIDOR DE 1/2" (ÍTEM D.C.S.1).	40.372.475
	SUMINISTRO CINTA DE SEÑALIZACIÓN TUBERÍA INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (O.E.S.12).	1.291.563
Purgas Y Ventosas		
	Suministro de sistema de purgas HD DN 3". Incluye Valvula, niplea, tapa metálica, accesorios, transporte y acarreo interno y de ventosas HD DN 2". Incluye tapa metálica, accesorios, transporte y acarreo interno (ÍTEM 9.1 - 9.4).	12.262.570
	SUMINISTRO CONEXIÓN DOMICILIARIA DE 1/2". INCLUYE COLLAR DE DERIVACIÓN DE 4X1/2". ADAPTADOR MACHO PE. TUBERÍA PE DE 1/2" DE LONGITUD PROMEDIO 5.2m. LLAVE DE CORTE. REGISTRO DE INCORPORACIÓN HEMBRA. LLAVE DE CONTENCIÓN Y CAJA PARA MEDIDOR. INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ÍTEM DES.106).	2.590.000
	SUMINISTRO DE MEDIDOR DE VELOCIDAD, DE CHORRO ÚNICO. CON CUERPO METÁLICO. CLASE B, DE 1/2". TRANSMISIÓN MECÁNICA. VALVULA ANTIRETORNO. CÚPULA DE VIDRIO BLINDADO. OLICERINA SELLADA EN LOS RELOJES ANTIEMPAÑANTE. DE 115 MM DE LONGITUD, 15 MM DE DIÁMETRO, CON SUS RESPECTIVAS TUERCAS, EMPAQUES Y AGUJES. CON CERTIFICADO DE ORIGEN EMITIDO POR EL FABRICANTE Y CERTIFICADO DE CALIBRACIÓN EMITIDO POR UN LABORATORIO Acreditado. CON CARTA DE GARANTÍA POR TRES AÑOS. QUE TÉCNICAMENTE CUMPLAN CON LAS NDRMAS ISD 2069 Y NTC 1063. INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO ZONA NORTE (ÍTEM 6.18.O.E).	28.408.500
	SUBTOTAL	84.035.109
INSTALACIÓN OBRA EXTRA		
	RELLENO CON MATERIAL SELECCIONADO DE LA EXCAVACION. COMPACTADO AL 95% DEL PROCTOR MODIFICADO ZONA NORTE; CON ARENA GRUESA ZONA NORTE; CON MEZCLA DE MATERIAL DEL LECHO DE RID (ENTRESUELO) ZONA NORTE; Y RELLENO CRUDO DE RID - MATERIAL DE AFIRMADO PUESTO EN OBRA (ÍTEM 5.1 O.E - 5.2 O.E 5.3 O.E Y O.E.1.70).	131.514.130
	Extensión y compactación de material de afirmado para vías (ÍTEM D.E.1.69).	975.240
PURGAS Y VENTOSAS		
	Instalación de Sistema de Purgas HD DN 3" incluye construcción caja con pasos embobidos en concreto y de ventosas HD DN 2" incluye construcción caja con pasos embobidos en concreto (ÍTEM 10.1 - 10.4).	56.413.062
	SUBTOTAL	188.902.482
CRUCES ESPECIALES		
	CONCRETO DE 3000 PSI PARA CAISSON, INCLUYE ACERD DE REFUERZO DE 8000 PSI Y REVESTIMIENTO EN TUBERÍA DE CONCRETO DE 1,2 m de DIÁMETRO FARRICADA EN OBRA Y SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE TUBERÍA DE PVC DE 4" RDE 21 UP. INCLUYE TRANSPORTE Y ACARREO INTERNO (ÍTEM 1.4B-6.6-7.6).	3.803.243
	INSTALACION DE CONEXIÓN DOMICILIARIA DE 1/2". INCLUYE COLLAR DE DERIVACIÓN DE 3X1/2". ADAPTADOR MACHO PE. TUBERÍA PE DE 1/2" DE LONGITUD PROMEDIO 5.2m. LLAVE DE CORTE. REGISTRO DE INCORPORACIÓN HEMBRA. CAJA PARA MEDIDOR (ÍTEM 7.18.6)	9.622.320
9	REPARACIÓN DE REDES BAJO PAVIMENTO	
OBRA CIVIL		
	SUMINISTRO E INSTALACION DE CONCRETO 3000 PSI PARA REPARACION DE ANDENES.	8.728.250
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS OBRA CIVIL		340.548.841
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS OBRA CIVIL		101.313.221
ADMINISTRACIÓN	20%	60.169.728
IMPREVISTOS	4,75%	16.178.060
Utilidad	5%	17.027.432
IVA 19% SOBRE UTILIDAD	19%	2.718.665.62
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS		497.651.662
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS SUMINISTRDS		188.855.147
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS SUMINISTRDS		39.779.629.31
ADMINISTRACIÓN SUMINISTROS	20%	39.779.629.31
VALOR TOTAL SUMINISTRDS (COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS)		234.623.778
VALOR TOTAL DEL CIRCUITO 18 (COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS)		680.985.638

Fuente: Contrato de obra No. PAF-ATF-036-2012 y PAF-ATF-I-002-2013

Elaboró: Equipo auditor

De conformidad con las tablas anteriores, se muestra que el valor pagado por los circuitos 15, 17 y 18 es de \$5.159.698.644,55, los cuales no se encuentran en funcionamiento y en operación, aunque su pago fue efectuado con recursos del presupuesto nacional con cargo al contrato interadministrativo No. 036 suscrito el 8 de noviembre de 2012, tal como se muestra en el siguiente consolidado:

Tabla No.38 Costo de Circuitos sin Funcionamiento

NÚMERO DE CIRCUITO	COSTO TOTAL (COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS)
15	3.703.151.181,03
17	776.061.825,77
18	680.485.637,75
INVERSIÓN REALIZADA EN OBRA SIN FUNCIONAMIENTO (CIRCUITOS 15, 17 Y 18).	\$ 5.159.698.644,55

Fuente: Contrato de obra No. PAF-ATF-036-2012 y PAF-ATF-I-002-2013
Elaboró: Equipo auditor

Los hechos descritos evidencian que los recursos desembolsados por un monto de \$5.159.698.644,55 con ocasión al señalado acuerdo contractual, no se ven reflejados en la satisfacción de la necesidad que generó la suscripción de este, en tanto no está prestando el servicio de acueducto a los circuitos No. 15, 17 y 18, además, a que la fecha de visita realizada por la CGR no se evidenciaron actuaciones administrativas adelantadas por parte del municipio de Quibdó para subsanar los inconvenientes que conllevaron a la falta de operación de estos con la finalidad de prestar el servicio requerido por la comunidad.

Adicionalmente, se puede establecer la inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, la falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y de la supervisión del contrato, debido a que se validaron y suscribieron actas de recibo parcial y final y los documentos necesarios para la aprobación de los pagos al contratista de obra, sin el cumplimiento del deber de verificar que la calidad de las obras físicamente construidas correspondiera a lo pactado contractualmente.

La consolidación de las deficiencias identificadas permite establecer una diferencia por el valor de los pagos o desembolsos realizados por los circuitos 15, 17 y 18 del sistema de acueducto, con cargo a recursos del presupuesto nacional a través del contrato interadministrativo No. 036 de 2012, por la suma de \$5.159.698.644,55.

Estas situaciones evidencian deficiencias en la planeación, coordinación, seguimiento, supervisión y vigilancia de los contratos celebrados por FINDETER, generando impacto negativo a nivel social por tratarse de servicios básicos para la comunidad. Así mismo, los hechos van en contravía de los principios esenciales

de la contratación y de la función administrativa, en particular los de eficiencia, eficacia, economía contemplados en el artículo 209 de la Constitución política y aplicables a FINDETER, en virtud a lo contemplado en el manual operativo proferido por la entidad para la ejecución de estos proyectos.

Lo anterior, genera un daño al Patrimonio del Estado en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000; por valor de \$5.159.698.644,55 y una posible incidencia disciplinaria al tenor de lo contemplado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

ANÁLISIS DE RESPUESTA MVCT:

Respecto a lo observado por la Contraloría en cuanto a que los circuitos 15, 17 y 18 de la zona norte no se encuentran en funcionamiento y no están operando, la respuesta del MVCT no lo desvirtúa; en la misma realiza un recuento de las causas que originan la falta de operación de cada uno de los circuitos relacionados, dichos argumentos corroboran que efectivamente estos no están funcionando y no están prestando el servicio de acueducto a los barrios que conforman los circuitos 15, 17 y 18.

En lo que respecta a lo observado acerca de la falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y de la supervisión del contrato por las deficiencias en calidad de obra, el MVCT señala las obligaciones adquiridas por FINDETER en consonancia con el contrato interadministrativo No. 036-2012 suscrito entre el MVCT y FINDETER, las cuales no desconoce este ente de control, sin embargo, de conformidad con su Cláusula Novena, la supervisión del referido acuerdo contractual está a cargo del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico o la persona que éste designe. En consecuencia, deberá desarrollar las siguientes actividades:

"1. Verificar y exigir la adecuada ejecución del contrato...PARÁGRAFO: El supervisor hará por escrito todas las observaciones y sugerencias que considere necesarias para el cabal desarrollo del objeto del contrato y el cumplimiento de las obligaciones de las partes, además de las establecidas en la normatividad vigente."

En tal virtud, del MVCT son predicables deberes y responsabilidades respecto de la ejecución del proyecto en cuestión, toda vez que su desarrollo se ha venido dando en el marco del contrato interadministrativo sobre el cual ejerce la labor de supervisión.

Por último, el MVCT en lo concerniente a la existencia de un daño al patrimonio, aduce que "(...) no existen evidencias de las cuales se concluya certera y cuantificadamente la producción de un daño al patrimonio del estado (...)", aseveración que no comparte la Contraloría, teniendo en cuenta que los argumentos aludidos en su respuesta, no desvirtúa las situaciones presentadas con los circuitos 15, 17 y 18 que conllevaron a que no se encuentran en funcionamiento. Con base en lo anterior y teniendo en cuenta que las obras ejecutadas en los circuitos 15, 17 y 18 no están prestando ningún servicio a la comunidad, para este ente de control, estas situaciones identificadas generan un daño al patrimonio del Estado.

ANÁLISIS DE RESPUESTA FINDETER:

Analizada la respuesta, el hallazgo se mantiene con las incidencias formuladas por las siguientes razones:

En lo que respecta a los ítems no previstos, FINDETER no desvirtúa lo observado por la CGR, debido a que las justificaciones para la inclusión de estos eran previsibles y no correspondían a aspectos de origen netamente técnicos ni primordiales para el óptimo funcionamiento del sistema de acueducto. Algunos de los ítems mencionados en la respuesta se incluyeron para mejorar el proceso de mantenimiento por parte del operador, como lo argumentan para la justificación del ítem en la justificación "debido a las facilidades que esto conllevaría al momento de la operación y mantenimiento de los sistemas"; condiciones técnicas que debieron ser tenidas en cuenta en la realización de los respectivos estudios y diseños.

En cuanto a la justificación de la inclusión del ítem de las conexiones domiciliarias se evidencia que la misma fue producto del incumplimiento de las obligaciones por parte del operador, la cual obedecía a la entrega del total de usuarios al contratista

En lo que respecta a la suscripción del convenio interadministrativo No. 116 suscrito entre el MVCT, FINDETER, Gobernación del Chocó, Municipio de Quibdó, Empresas de servicios públicos en Liquidación, es importante señalar que el objeto del convenio consistía en aunar esfuerzos para apoyar la ejecución de las obras e interventoría del proyecto denominado "Optimización redes del sistema de acueducto de la Cabecera Municipal de Quibdó, para lo cual cada una de las partes intervinientes tenían obligaciones claramente establecidas.

Sin embargo, los compromisos no cumplidos por las partes intervinientes en el contrato interadministrativo generaron retrasos y mayores costos en la obra. La falta de colaboración, cooperación y comunicación interinstitucional entre las entidades firmantes del contrato interadministrativo No. 116, conllevó a que las obras fueran suspendidas durante doce (12) meses debido entre otros aspectos a las obras de pavimentación ejecutadas por el Departamento del Chocó y el Municipio de Quibdó, así como, la falta o insuficiencia de suministro de agua por parte de los operadores de las empresas públicas, las servidumbres, permisos y oposiciones de la comunidad, lo que refleja claramente que no existió una cooperación interinstitucional, coordinación y apoyo mutuo a la cual se habían comprometido las entidades participantes del proyecto, afectando no solo a la comunidad beneficiaria sino generando mayores tiempos y costos en obra tal como lo dejó plasmado la interventoría en su informe final.

En lo correspondiente a los circuitos 15, 17 y 18 que no se encuentran en funcionamiento, la respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado por la CGR, solamente aduce que las causas no son responsabilidad o competencia del contratista de obra, corroborando los términos en los que fue planteada dicha observación cuando señala que "(...) *no se logró entregar esos tres circuitos funcionando adecuadamente (...)*" y al agregar que se debe "(...) *subsanan por parte del Municipio los inconvenientes de los 3 circuitos (...)*".

Los argumentos, documentos y trámites informados por Findeter, no desvirtúan las situaciones señaladas por la Contraloría, por lo tanto, la observación se configura en hallazgo en los términos comunicados.

Aunque la observación fue comunicada a la Alcaldía municipal de Quibdó, la misma no dio respuesta, razón por la cual se confirma la configuración como hallazgo.

Hallazgo No.14 Capacidad Financiera para contratar

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículos 209, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia, artículo 13 de la ley 1150 de 2007, Manual Operativo versiones 22, 23, 24 y 25 Numerales 4.1 y 4.2, artículo 250 de la Ley

1450 de 2011. (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

Adicionalmente, en el Manual Operativo versiones 22,23,24 y 25 que define así el *Principio de selección objetiva*. – “*Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva*”.

Adicionalmente, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sección tercera, mediante radicado 19001-23-31-000-2002-01577-01¹²⁶ señaló:

“En efecto, en la contratación ya sea de manera directa o a través de licitación o concurso públicos, la administración está obligada a respetar principios que rigen la contratación estatal y, especialmente, ciertos criterios de selección objetiva a la hora de escoger el contratista al que se le adjudicará el contrato.” (Subraya fuera de texto)

“(…) La sala observa que, con anterioridad a la suscripción del contrato, es deber de la administración hacer un análisis previo a la suscripción del contrato, análisis en el cual se deberán examinar factores como experiencia, equipos, capacidad económica, precios, entre otros, con el fin de determinar si la propuesta presentada resulta ser la más ventajosa para la entidad que contrata.”

Por otra parte, mediante Decreto 3571 de 2011 se creó el MVCT con el objetivo primordial de coordinar y ejecutar la política pública de prestación que incluye la prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. Además de establecer los lineamientos para la identificación de las fuentes de financiamiento para el sector de aguas y saneamiento, coordinar la asignación de los recursos y establecer los lineamientos de viabilización y seguimiento de los proyectos de infraestructura de agua y saneamiento básico, presentados por las entidades territoriales para acceder al apoyo financiero que la Nación debe prestar a los municipios para que estos garanticen la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico a todos sus habitantes.

Para la administración del presupuesto de inversión de agua potable y saneamiento básico el MVCT suscribió con FINDETER contratos interadministrativos para la prestación del servicio de asistencia técnica y administración de recursos orientados a la contratación de consultorías, obras, interventorías y seguimiento a los proyectos que le permitiera llevar agua potable y saneamiento básico a las entidades territoriales beneficiarias del apoyo de la Nación.

¹²⁶ Consejero Ponente German Rodríguez Villamizar

Con el propósito de dar cumplimiento a sus obligaciones, FINDETER suscribió con FIDUCIARIA BOGOTÁ contrato de Fiducia Mercantil No. 3-1-30462 del 1 de noviembre de 2012, mediante el que se constituyó el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica – FINDETER, con el objeto “ *...(i) La transferencia a la FIDUCIARIA a título de fiducia mercantil por parte del FIDEICOMITENTE, de los recursos provenientes de los convenios que suscriba con las entidades del sector central; (ii) la conformación de un patrimonio Autónomo con los recursos transferidos; (iii) la administración de los recursos económicos recibidos... (vi) la realización de los pagos derivados de los contratos de que se suscribe en desarrollo del presente contrato, con la previa autorización expresa y escrita del INTERVENTOR y aprobación del COMITÉ FIDUCIARIO.*”.

El contrato de Fiducia Mercantil 3-1-30462 celebrado entre Fiduciaria Bogotá y FINDETER establece el numeral 0.1 el concepto de Manual Operativo: “ *Es el documento elaborado por las partes y adoptado por el COMITÉ FIDUCIARIO, en el que se establecen en forma detallada las actividades de cada parte, y de los órganos contractuales necesarias para el cumplimiento de la finalidad del presente contrato, así como para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el mismo, principalmente en lo referente a : ...b.- Procesos de convocatoria y selección de los ejecutores de los proyectos interesados en desarrollar los proyectos de conformidad con los convenios que suscriba el Fideicomitente.(...).*”.

El numeral 2, cláusula segunda del contrato 438 del 23 de junio de 2015 suscrito entre el MVCT y FINDETER establece como función de este último: “ *Adelantar los procedimientos precontractuales, contractuales y post contractuales necesarios para el desarrollo del presente contrato hasta por el monto de los recursos disponibles en el Patrimonio Autónomo. En ejecución de esta obligación, FINDETER elaborará los términos de referencia, para la contratación de la ejecución de los componentes de los proyectos definidos por el MINISTERIO, con cargo a los recursos del presente contrato interadministrativo, de conformidad con lo establecido en el manual operativo del Patrimonio Autónomo (...)FINDETER velará porque en el desarrollo de los mencionados procedimientos se acaten los principios de transparencia, economía, selección objetiva y publicidad entre otros. Así mismo, realizará la supervisión de los contratos celebrados para la ejecución de los proyectos, hasta su terminación y liquidación.” (subraya fuera de texto).*

El Manual Operativo que regula todos los aspectos relacionados con la contratación, no cuenta con un marco de referencia que defina los lineamientos para la construcción de indicadores que midan la capacidad económica y financiera de los proponentes; adicionalmente, carece de instrumentos metodológicos para definir los rangos, valores o límites de aceptación de indicadores, los cuales sirven de base para medir la capacidad financiera de los proponentes frente al alcance económico de las obligaciones pactadas en los contratos de agua potable y saneamiento básico.

Analizados los Términos de Referencia (TDR) para los proyectos de agua potable y saneamiento básico determinados en la muestra, se evidenció que durante las

vigencias 2012, 2013 y 2014 no se incluyó la regla de no concentración en número de contratos; para 2015 y 2016 se incluye de manera parcial¹²⁷ y es a partir de 2017 que se incorpora esta regla dentro de los Términos de Referencia - TDR, tal como se muestra a continuación:

"NO CONCENTRACIÓN DE CONTRATOS

Se verificará a los proponentes la no concentración de contratos, para lo cual se considerará que un mismo proponente y/o beneficiario real de diferentes contratos, bien sea de manera individual o en consorcio o Unión Temporal, solo podrá ser seleccionado hasta en máximo seis (6) de la totalidad de convocatorias del programa de Agua y Saneamiento Básico de las que viene adelantando el PATRIMONIO AUTÓNOMO FIDEICOMISO ASISTENCIA TÉCNICA- FINDETER (FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A.).

Al número máximo de la totalidad de convocatorias referidas, se descontarán aquellos contratos en los que se hayan suscrito las respectivas actas de terminación al momento de cierre de la convocatoria, para lo cual el proponente deberá adjuntar estos documentos y soportes con la propuesta para certificar el cumplimiento de dicho requisito, sin perjuicio que la entidad lo pueda verificar.

En este sentido el incumplimiento de la No concentración de contratos afectará solidariamente al proponente (Consortio o Unión Temporal), La propuesta del proponente"

Nótese que la regla establece un número máximo de contratos; sin embargo, no se considera el monto de la contratación que pueda tener un contratista, ni el impacto financiero que pueda afectar su capacidad financiera para contratar y responder ante posibles siniestros o incumplimientos.

Ahora bien, la regla de no concentración contemplada en los TDR establecen que se considerará que un mismo proponente y/o beneficiario bien sea de manera individual, en consorcio o Unión temporal, solo podrá ser seleccionado en máximo seis (6) descontando aquellos contratos en los que se haya suscrito las respectivas actas de terminación al momento del cierre de la convocatoria, para lo cual debe adjuntar dicho documento; sin embargo, el acta de terminación se contempla para el vencimiento del tiempo o plazo establecido contractualmente y no en relación con la puesta en funcionamiento de las obras contratadas en estos proyectos.

Se cita el caso del Proyecto San Juan de Girón: *"Modernización de la planta de tratamiento de aguas residuales Río Frío II etapa fase 2;* en el que si bien se suscribió acta de terminación el 18 de febrero de 2016, a la fecha no ha entrado en funcionamiento pese a que han transcurrido 3 años de haberse terminado y liquidado este contrato; lo que conlleva a la no satisfacción de las necesidades de la comunidad para la cual se priorizaron y optimizaron estos recursos.

¹²⁷ PAF-ATF-050-2016 Proyecto de Arjona Turbaco no incluye la regla de no concentración

PAF-ATF-O-054-2017, PAF-ATF-O-013-2018 Y PAF-ATF-O-005-2019, suscritos con la firma identificada con Nit 900037384, quien durante las vigencias 2012 al 2019 celebró contratos por \$135.919 millones de los cuales obtuvo una participación por \$41.390 millones que representan el 30%, soportadas financieramente en un carta cupo de crédito pre-aprobado tal como se detalla a continuación:

No.	No. Contrato Obra	Fecha del contrato	Plazo del Contrato	Valor del Contrato	Estado	Nombre del Consorcio y/o Unión temporal	Integrantes del Consorcio y/o unión temporal	NIT integrante	% participación	Valor según participación
1	PAF-ATF-006-2012	31-ene-13	6 meses	\$ 1.255.907.530	LIQUIDADO Acta del 13-feb-2016	UNIÓN TEMPORAL A CREDITO SAHAGÚN	CONAFREP S.A.S	900372534	10%	1.255.907.530
							CONSTRUSOCIAL S.A.S.	819002537	30%	3.767.786.259
							INGECOL S.A	804017671	30%	3.767.786.259
							LYDOO INGENIERIA S.A.S	900233698	10%	1.255.907.530
							ONCO SAS	900037384	20%	2.511.815.060
2	PAF-ATF-008-2012	4-mar-13	12 meses	\$ 7.076.555.038	LIQUIDADO Acta del 20-oct-2017	CONSORCIO BAARANCA 028	CONALRED S.A.S.	900372504	20%	1.415.311.068
							GUTENBERG JOSE GONZALEZ PEREZ	2757193	30%	2.121.965.511
							ONCO SAS	900037384	30%	1.415.311.068
							SAN ESPINOSA MIRZA	7931161	10%	2.076.661.511
							ONCO SAS	900037384	10%	1.415.311.068
3	PAF-ATF-O-134-2015	29-jul-15	3,5 meses	\$ 1.473.008.059	LIQUIDADO Acta del 19-oct-2016	ONCO S A S	ONCO SAS	900037384	100%	1.473.008.059
							CONSTRUSOCIAL S.A.S	819002537	30%	441.902.418
4	PAF-ATF-O-166-2016	5-abr-16	9 meses	\$ 1.931.571.514	LIQUIDADO Acta del 30-may-2018	CONSORCIO ESCALERIE DO	DIJANA SAS	930761909	27%	521.674.369
							GUTENBERG JOSE GONZALEZ PEREZ	2757193	7%	251.104.287
							ONCO SAS	900037384	30%	579.471.454
							ONCO SAS	900037384	36%	699.321.404
5	PAF-ATF-O-198-2016	31-oct-16	5 meses	\$ 992.729.156	LIQUIDADO Acta del 15-may-2018	ONCO S A S	ONCO SAS	900037384	100%	992.729.156
							CONSTRUSOCIAL S.A.S	819002537	30%	297.818.872
6	PAF-ATF-O-018-2016	7-feb-17	5 meses	\$ 1.394.583.338	LIQUIDADO Acta del 28-feb-2019	CONSORCIO MALAMBO 19	JRS & CA S A	900103033	50%	\$ 697.291.669
							ONCO SAS	900037384	50%	\$ 697.291.669
7	PAF-ATF-O-050-2016	19-may-17	18 meses	\$ 30.036.287.920	TERMINADO por vencimiento contractual	CONSORCIO BOLIVAA 2017	OMILEC INGENIEROS SAS	891100370	70%	\$ 6.607.758.942
							GRUPO CONSULTOR KAPITAL S.A.S	900408297	1%	\$ 300.352.678
							GRUPO EMPRESARIAL INCOEDL S.A.S.	900375866	14%	\$ 4.204.937.505
							MARIO GERMAN GARCIA GARCIA	10292283	33%	\$ 9.911.538.414
							ONCO SAS	900037384	30%	\$ 5.010.530.376
8	PAF-ATF-O-029-2017	25-ago-17	10 meses	\$ 3.231.907.118	VIGENTE	ONCO S.A.S	ONCO SAS	900037384	100%	3.231.907.118
							ONCO SAS	900037384	20%	\$ 646.381.436
9	PAF-ATF-O-054-2017	14-jun-18	22 meses	\$ 42.069.563.975	VIGENTE	CONSORCIO VILLAVO 2017	OMILEC INGENIEROS SAS	891100370	30%	\$ 12.620.719.193
							MARIO GERMAN GARCIA	10292283	30%	\$ 12.620.719.193
							MOVIMICRA CONSTRUCCIONES SA	80028384	20%	\$ 8.412.812.795
							ONCO S.A.S	900037384	33%	\$ 5.875.355.045
10	PAF-ATF-O-013-2019	22-ago-18	18 meses	\$ 18.102.894.069	VIGENTE	CONSORCIO TURBO 2019	CIVILES MECANICOS ELECTRICOS INGENIEROS SAS - OMILEC INGENIEROS S.A.S	891100370	33%	\$ 5.975.555.045
							JRS S CIA S.A.	900192092	34%	\$ 6.154.892.983
							ONCO SAS	900037384	40%	\$ 7.256.526.046
							EDWIN FERREY ROJAS GONZALEZ	80211108	15%	\$ 2.759.447.287
							COMERCIAL DE INGELAS SAS	891200111	30%	\$ 5.430.634.634
11	PAF-ATF-O-005-2018	10-jun-19	14 meses	\$ 16.396.315.114	POR FIRMAR ACTA DE INICIO	CONSORCIO AGUILA BLUJA	CONSTRUSOCIAL SAS	819002537	18%	\$ 2.950.447.267
							ONCO SAS	900037384	30%	\$ 4.918.899.891
VALOR TOTAL DE LOS CONTRATOS				\$ 135.919.782.693			Total ONCO		\$ 41.390.680.291	30%

Es importante destacar, que los documentos financieros fueron reemplazados por una carta cupo expedida por una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera, con un porcentaje que oscila entre el 20 y el 40% del presupuesto de la convocatoria y que en muchos casos esta carta cupo está condicionada a la verificación y aprobación de la entidad financiera previo estudio de los soportes respectivos¹²⁸.

Lo anterior, trae como consecuencia que los recursos ejecutados por el programa de Agua Potable y Saneamiento básico presenten concentración para su

¹²⁸ En la Convocatoria PAF-ATF-O-063 de 2017, Bancolombia expide una certificación del 23 de octubre de 2017 (folio 127 de la propuesta) en la que deja constancia que "el proponente tiene un cupo de crédito pre-aprobado por \$5,560,000,000 destinado a la convocatoria, con una vigencia de 3 meses contados desde la fecha de cierre. la presente certificación no compromete ni obliga al Bancolombia con la sociedad, o con la entidad contratante, ni compromete a Bancolombia a la expedición de la carta de cupo de crédito aprobado en firme, libre y/o disponible, o a la ejecución de desembolso alguno, dado que la misma se encuentra sujeta al estudio de crédito, a la aprobación del cupo en firme por parte de Bancolombia y al cumplimiento por parte de la Sociedad SAS de los términos, condiciones y garantías establecidas en la comunicación de aprobación entre otros. Bancolombia no se hará responsable por perjuicios, lucro cesante o daños causados a la entidad contratante o a la sociedad por la no aprobación del cupo crédito en firme, por la disminución o modificación del cupo pre-aprobado o por el uso que haga la sociedad de la presente carta, igualmente, Bancolombia se reserva el derecho de modificar la totalidad de las condiciones aquí previstas en razón de, pero sin limitarse a las condiciones financieras, crediticias y de cumplimiento legal de la sociedad."

ejecución en pocos oferentes, sobre los cuales no se realiza una verificación y estudio de su capacidad económica a la luz de las obligaciones contractuales asumidas.

Adicionalmente, el reemplazar la información financiera por una carta cupo con vigencias limitadas o pre-aprobadas, genera riesgos ante posibles incumplimientos, en tanto el Estado no tendría el respaldo económico, financiero y jurídico para recuperar estos dineros en caso de siniestros.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA.

No se aceptan los argumentos presentados por FINDETER en su respuesta, mediante los cuales indica que no solicita y evalúa los documentos de contenido financiero por cuanto:

1. El afirmar que los Estados financieros muestran la situación financiera durante un momento puntual en el tiempo y no la evolución de las principales cifras e indicadores, no se comparte la apreciación por parte de la CGR, por cuanto Colombia implementó las normas internacionales de contabilidad, las cuales son un estándar internacional que garantizan información comparable y de alta calidad de los estados financieros, que permiten a los usuarios la toma de decisiones; en este contexto las normas incorporan el principio contable de revelación plena de las partidas, de tal forma que estas permiten a un usuario conocer información detallada, no solo el comportamiento de las cifras, sino de aspectos como el negocio en marcha, hechos relevantes informados después de la fecha de cierre, políticas de riesgo, entre otras, lo que permite efectuar análisis financiero cuantitativo y cualitativo de la información que sustenta las decisiones de los analistas financieros.
2. Los estados financieros presentan el comportamiento de las empresas dentro de los ciclos económicos puntuales, por cuanto cada empresa u organización afronta los desafíos de forma diferente y por ende sus resultados de impacto se medirán a partir de la información financiera. Ahora bien, para llevar a cabo una revelación cualitativa de negocio en marcha, las entidades deben identificar no sólo el sector al que pertenecen, sino la situación actual y perspectivas de estos.
3. En relación con la diferencia de tiempo considerable, no se aceptan los argumentos, dado que a partir del mismo ejemplo citado por Findeter, que señala que si una convocatoria es adelantada en septiembre de 2019 los estados financieros reflejan cifras a diciembre de 2018, por cuanto Findeter tiene la potestad de solicitar información financiera intermedia, que para el caso que nos ocupa es junio de 2019, la cual acorde con las normas internacionales debe guardar el mismo rigor de presentación y que dará a FINDETER certeza de la capacidad y músculo financiero del posible contratista.

En relación con los procesos y procedimientos adelantados por los bancos para la expedición de una carta cupo, no está en discusión ni ha sido debatido por este órgano de control, toda vez que son procedimientos internos de la banca; lo que se cuestiona es que esta certificación de cupo pre-aprobada, si bien atenúa los riesgos no elimina ni exime la responsabilidad que tiene FINDETER de efectuar un análisis financiero juicioso y comprometido en la selección de contratistas que garantice y proteja el recurso público involucrado, máxime cuando estos elementos hacen parte de la eficiencia y eficacia de la administración en los recursos públicos.

De otra parte, pueden existir cambios financieros que afectan un cupo al momento de su realización, hecho que no ha sido objeto de evaluación y seguimiento por parte de FINDETER. A

esta altura, es importante traer a colación el contexto de algunas cartas de cupo pre- aprobadas que señalan limitantes, disponibilidad y vigencias de las mismas, dejando sin amparo o disminuyendo el músculo financiero del posible proponente.

Se cita el texto de la certificación que sirvió de soporte financiero dentro de la convocatoria PAF-ATF-063-2017 *"el proponente tiene un cupo de crédito pre-aprobado por \$5.560.000.000 destinado a la convocatoria, con una vigencia de 3 meses contados desde la fecha de cierre. La presente certificación no compromete ni obliga a (Entidad financiera) con la sociedad, o con la entidad contratante, ni compromete a (Entidad financiera) a la expedición de la carta de cupo de crédito aprobado en firme, libre y/o disponible, o a la ejecución de desembolso alguno, dado que la misma se encuentra sujeta al estudio de crédito, a la aprobación del cupo en firme por parte de (Entidad financiera) y al cumplimiento por parte de la Sociedad SAS de los términos, condiciones y garantías establecidas en la comunicación de aprobación entre otros. (Entidad financiera) no se hará responsable por perjuicios, lucro cesante o daños causados a la entidad contratante o a la sociedad por la no aprobación del cupo crédito en firme, por la disminución o modificación del cupo pre-aprobado o por el uso que haga la sociedad de la presente carta, igualmente, (Entidad financiera) se reserva el derecho de modificar la totalidad de las condiciones aquí previstas en razón de, pero sin limitarse a las condiciones financieras, crediticias y de cumplimiento legal de la sociedad."*

Por otra parte, llama la atención la afirmación de FINDETER cuando señala que cuenta con un grupo de evaluadores financieros que hacen contacto con los bancos para establecer la veracidad de la información, sin aportar las funciones específicas asignadas al cargo, las cuales se presumen van encaminadas más allá de constatación de información, al análisis de la información financiera que permita conocer el músculo financiero con que cuenta un contratista para soportar un contrato. Sin embargo, en el análisis y evaluación de las propuestas no se cuenta con esta información que permita ver con claridad y firmeza los documentos financieros analizados por este grupo de evaluadores.

Es pertinente aclarar que, la regla de no concentración no es adoptada de manera formal ni establecida en los TDR con una asociación a un análisis de capacidad contractual que realmente permita fortalecer un proceso de selección objetiva considerando la totalidad de variables y riesgos a que están expuestos los posibles contratista, sin delegar esta responsabilidad en un banco bajo el entendido de una carta de pre- aprobado, que está limitada por una vigencia y condicionamientos que no garantizan ni amparan el músculo financiero en caso de presentarse algún siniestro.

De otro lado, la regla de no concentración contemplada por FINDETER solamente hace alusión al número de contratos asignados a un contratista sin tener presente el monto de la contratación ni el impacto económico que pueda afectar su capacidad financiera. Aunado a que el manual operativo que regula todos los aspectos relacionados con la contratación no contempla los lineamientos para la construcción de indicadores que midan la capacidad económica y financiera de los proponentes.

Respecto a los contratos con acta de terminación y no liquidados y los ejemplos citados en el hallazgo como referentes, FINDETER guardó silencio. Así las cosas, el hallazgo se mantiene con la incidencia formulada.

Hallazgo No.15 CDI Clemencia Bolívar (D) (IP)

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Artículos 44, 67, 209, 113, 311, 342, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia, artículo 3 la Ley 152 de 1994, artículo 6 de la Ley 489 de 1998, artículo 13 de la ley 1150 de 2007,

artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P.: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Bogotá, D.C.: 25.02.2009. Expediente: 15797, Corte Constitucional Colombiana - Sentencia C-300/2012, Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. CP: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Exp. 14287 del 31 de agosto de 2006. (Desarrollados en el numeral de Criterios y Fuentes de Criterio de este Informe).

Adicionalmente, mediante la Ley 1804 de 2016¹²⁹ se adoptó como Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia, la Estrategia *De Cero a Siempre* surgida en el marco del Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos 2010-2014* (Ley 1450 de 2011), que estableció como prioridad y compromiso, el diseño e implementación de una política de atención integral de la primera infancia, con el fin de asegurar el desarrollo integral de los niños y las niñas de 0 a 6 años, como lo dispone la Ley 1098 de 2006¹³⁰.

El artículo 2º de la citada Ley establece la definición de la “Política de Cero a Siempre”, indicándose: “(...) Se desarrolla a través de un trabajo articulado e intersectorial que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados, articula y promueve el conjunto de acciones intencionadas y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas y los niños existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Lo anterior a través de la atención integral que debe asegurarse a cada individuo de acuerdo con su edad, contexto y condición”.

A su vez en el artículo 5º se define la educación inicial como un “derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad, que se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso”.

También se identifican como criterios en el componente técnico, los siguientes:

El Reglamento Colombiano de Construcción Sismoresistente NSR-10 establece en su “TITULO C. CONCRETO ESTRUCTURAL. CAPITULO C.23 — TANQUES Y ESTRUCTURAS DE INGENIERÍA AMBIENTAL DE CONCRETO, C.23-C.1.1.2 — *Las estructuras de concreto de ingeniería ambiental se definen como estructuras de almacenamiento, flujo, y tratamiento de líquidos y otros materiales afines tales como residuos sólidos. También aplica la denominación a estructuras secundarias para evitar la dispersión de materiales peligrosos, y a estructuras auxiliares, cuando en todas ellas se requiere impermeabilidad ante líquidos y gases, o propiedades especiales de durabilidad.*

¹²⁹ Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones

¹³⁰ Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia

El propósito de los presentes requisitos es el de establecer los métodos de diseño y construcción que permitan cumplir con los objetivos de seguridad estructural y además permitan que el concreto producido para estructuras ambientales: (a) cuente con un diseño tal que controle el agrietamiento y la fisuración para impedir el flujo de líquidos entre el interior del tanque y su exterior, (b) sea lo suficientemente denso e impermeable para impedir la contaminación de los líquidos contenidos o que estos contaminen, (c) provea la máxima resistencia a los elementos químicos contenidos en el líquido, y (d) tenga superficies poco rugosas que minimicen la resistencia al flujo y permitan cumplir los objetivos de sanidad. Debe tenerse especial cuidado en la construcción de este tipo de estructuras con el fin de evitar la corrosión del refuerzo y obtener un concreto lo más impermeable posible”.

Norma técnica Colombiana NTC 5176 (2003-08-26) *“Por la cual se presentan los requisitos mínimos para atenuación del impacto, cuando se realizan ensayos de acuerdo con la norma ASTM F 355, para sistemas de superficie que se van a usar debajo y alrededor de cualquier parte de un equipo para parque infantil, del cual pueda caer una persona. Esta norma se aplica a todos los tipos de materiales que se pueden usar como superficies para parques infantiles”.*

Norma técnica Colombiana NTC 6199 (2016-12-07), Planeamiento y diseño de ambientes para la educación inicial en el marco de la atención integral. En cuyo objeto registra: *“Esta norma establece los requisitos para el planeamiento y el diseño físico-espacial de nuevas unidades de servicio, instalaciones y ambientes, orientados a optimizar la calidad del servicio de educación inicial en el marco de la atención integral, en armonía con las condiciones locales, regionales y nacionales. Adicionalmente, puede ser utilizada para la evaluación y adaptación de las unidades de servicio, instalaciones y ambientes existentes, donde se preste servicio de educación inicial.”*

Norma Técnica Colombiana NTC 4595 (1999-11-24) - Ingeniería Civil y Arquitectura Planeamiento y Diseño de Instalaciones y Ambientes Escolares. Que contiene como objeto: *“Esta norma establece los requisitos para el planeamiento y diseño físico-espacial de nuevas instalaciones escolares, orientado a mejorar la calidad del servicio educativo en armonía con las condiciones locales, regionales y nacionales. Adicionalmente, puede ser utilizada para la evaluación y adaptación de las instalaciones escolares existentes”.*

Norma Técnica Colombiana NTC 4596 (1999-11-24) - Señalización para Instalaciones y Ambientes Escolares. *“Esta norma establece los requisitos para diseñar y desarrollar un sistema integral de señalización en las instituciones educativas que contribuya a la seguridad y fácil orientación de los usuarios dentro de estas.”*

Dentro de la anterior norma se establece en el numeral **“3. COMPONENTES DEL SISTEMA DE SEÑALIZACIÓN. 3.1 SEÑALIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE EVACUACIÓN. Y 3.2 SEÑALIZACIÓN DE LOS DISTINTOS AMBIENTES. 3.2.1 Los ambientes pedagógicos básicos A, B, C, D y F y los ambientes pedagógicos complementarios deben contar con señales visuales provistas de pictograma y/o texto de identificación en colores de alto contraste y texto en sistema Braille (véase la Figura A.8**

del Anexo A) ubicadas en los sitios de acceso a ellos; señales de prohibición y/o información con pictograma y/o texto en color de contraste y texto en sistema Braille, según las disposiciones del reglamento interno de cada institución (véase la Figura A.9 del Anexo A) ubicados en el interior del recinto según se estime conveniente y timbre provisto de señal luminosa como el descrito en el numeral 4.3.2 ubicado junto a la puerta de salida”, los requisitos generales en cuanto a señalización para los diferentes espacios y ambientes que integran la infraestructura educativa y de formación.

GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA “GIPI”. Por la cual se busca “Establecer los parámetros arquitectónicos de los espacios construidos en los que se presta atención a primera infancia por parte del ICBF y proveer orientación en los procesos de diseño y construcción de infraestructuras para la atención integral a primera infancia, entregando herramientas prácticas y útiles a todos aquellos que en equipo con un profesional del área de arquitectura y/o construcción, diseñe, construya o adecue una infraestructura para la atención a primera infancia en el marco de la operación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.”

En los términos de referencia de la convocatoria N° PAF-DPR-O-064-2017 se estableció:

(...) 1.4. Principios Orientadores

La presente contratación se regirá y está sujeta por los principios de la Función Administrativa y de la Gestión Fiscal, consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, al Régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en los artículos 8 de la Ley 80 de 1993, artículos 13; 15 y 18 de la Ley 1150 de 2007, artículos 1 y 4 de la Ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes. Los anteriores principios se entenderán y aplicarán en el sentido que ha establecido la ley, la jurisprudencia colombiana y la doctrina.

1.1.1.2. Normatividad Aplicable

xlili. NTC 6199 Planeamiento y diseño de ambientes para la educación inicial en el marco de la atención integral.

xliv. Las demás normas aplicables para el cumplimiento del objeto a contratar.

1.1.1.1.1 Productos a desarrollar:

1.1.1.1.1.1 Revisión a diseños suministrados por FINDETER:

El contratista deberá revisar y verificar la coordinación de los estudios técnicos y diseños suministrados por FINDETER, al igual que el cumplimiento de las normas vigentes.

De dicha revisión emitirá concepto, que deberá ser revisado y aprobado por la INTERVENTORIA.

1.1.1.1.1.4 Balance de áreas

En desarrollo de la ejecución de los diseños se debe realizar y presentar Balance General de Áreas para mantener el equilibrio presupuestal acorde con el valor contratado.

En cualquier evento deberá garantizar a FINDETER que la entrega de la información permita la legalización, construcción y puesta en funcionamiento del Centro de Desarrollo Infantil.

1.1.1.1.4 Ejecución de la obra

- Ejecutar las obras según las especificaciones señaladas en la Norma Técnica Colombiana – NTC 6199 y GIPI (Guía de Infraestructura para la Primera Infancia).

(...)

- Ejecutar las obras de acuerdo con las normas vigentes aplicables.

- Implementar los frentes de trabajo necesarios para la ejecución de las obras dentro del plazo contractual. Con el personal mínimo indicado. (...)

- Entregar la infraestructura apta para su uso, es decir, con la totalidad de conexiones a servicios públicos listas y funcionando.

1.3. PRESUPUESTO ESTIMADO:

(...) 1.3.2. EJECUCIÓN DE OBRA.

Como base para la determinación del presupuesto, FINDETER tuvo en cuenta el proyecto suministrado por la Fundación Plan y sus especificaciones, así como los presupuestos de Centros de Desarrollo Infantil de capacidad similar ejecutados o en ejecución por parte de la Entidad. Teniendo en cuenta que el precio del contrato es a precio global fijo, la entidad también consideró una muestra de proyectos de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) construido en todo el país en los últimos diez (10) años.

Con base en estos factores, FINDETER determinó el costo del metro cuadrado de construcción para las diferentes áreas que se contemplan en el presupuesto, incluyendo las incidencias en la región en las fuentes de materiales, los precios de mercado de la zona, el transporte, la accesibilidad, la mano de obra, entre otros.

2.15. VALOR DEL CONTRATO

(...) C. Modificación del valor del Contrato

Tratándose de precio global fijo, no habrá lugar a modificar o aumentar el valor del contrato por la ejecución de cantidades o ítems no identificados en los estudios y diseños tendientes al cumplimiento del alcance del objeto inicial, la ejecución de estos es obligatoria para el contratista y no modifica el valor contratado.

El valor del contrato inicial podrá ser modificado en razón de la necesidad o conveniencia de ampliación del alcance inicial del objeto contractual por decisión de FINDETER.

2.17. CONOCIMIENTO DEL SITIO DE OBRA

Será responsabilidad del proponente conocer las condiciones del sitio de ejecución del proyecto, actividades y/o obras a ejecutar y con la presentación de la propuesta las declara conocidas. En consecuencia, correrá por cuenta y riesgo de los proponentes, inspeccionar y examinar los lugares donde se proyecta realizar los trabajos, actividades, obras, los sitios aledaños y su entorno e informarse acerca de la naturaleza del terreno, la forma, características y accesibilidad del sitio.

Con la presentación de la propuesta, el proponente declara que conoce de manera integral todas las circunstancias legales, técnicas, ambientales, económicas y sociales para el desarrollo del proyecto, en especial aquellas que puedan afectar la ejecución de las actividades y/o del proyecto e influir en el cálculo del valor de la propuesta. Por lo tanto, el desconocimiento de estos aspectos no servirá de excusa válida para posteriores reclamaciones. (...)

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica, El Ministerio de Cultura y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER, celebraron el 8 de Julio de 2016, el contrato Interadministrativo No.068/16, con el siguiente objeto *"...FINDETER se compromete con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA y el MINISTERIO DE CULTURA a prestar el servicio de asistencia técnica para el desarrollo de proyectos de infraestructura en entornos institucionales y culturales en el marco de la estrategia de atención a la primera infancia a nivel nacional "De Cero a Siempre"*".

El valor inicial del contrato antes mencionado ascendió a la suma de \$56.571.270.000, de los cuales DAPRE aporta la suma de \$54.705.270.000 y el Mincultura la suma de \$1.866.000.000. Mediante la adhesión No. 1, adición No. 1 y modificación No. 4 suscrita el 2 de octubre de 2017, ECOPETROL S.A. se adhiere al contrato adicionando el valor de este en \$6.000.000.000. Mediante adhesión No. 2, adición No. 2 y modificación No. 5 suscrita el 27 de diciembre de 2017, el ICBF se adhiere al contrato adicionando el valor de este en \$1.000.000.000, para un valor total del proyecto de \$ 63.571.270.000.

En el marco del citado contrato y con el propósito de dar cumplimiento a sus obligaciones, FINDETER suscribió con FIDUCIARIA BOGOTÁ contrato de Fiducia Mercantil No. 3-1-30462 de fecha 1 de noviembre de 2012, mediante el que se constituyó el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica – FINDETER, con el objeto *"... (i) La transferencia a la FIDUCIARIA a título de fiducia mercantil por parte del FIDEICOMITENTE, de los recursos provenientes de los convenios que suscriba con las entidades del sector central; (ii) la conformación de un patrimonio Autónomo con los recursos transferidos; (iii) la administración de los recursos económicos recibidos... (vi) la realización de los pagos derivados de los contratos que se suscriben en desarrollo del presente contrato, con la previa autorización expresa y escrita del INTERVENTOR y aprobación del COMITÉ FIDUCIARIO"*.

Dentro del alcance del objeto el FIDEICOMITENTE... *"pretende proveer el servicio de asistencia técnica y administración de recursos para la contratación de las obras e interventorías, correspondientes a proyectos de los recursos administrados por la financiera, en virtud de las operaciones autorizadas en el Estatuto orgánico del sistema financiero"*

Adicionalmente, en desarrollo de las obligaciones establecidas en el convenio No.068/16, FINDETER adelantó Convocatoria N° PAF-DPR-O-064-2017, para contratar la *"revisión de estudios y diseños, construcción y puesta en funcionamiento de un centro de desarrollo infantil (CDI) en el municipio Clemencia (Bolívar)"*.

La FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., en su calidad de administradora y vocera del PATRIMONIO AUTONOMO FIDEICOMISO ASISTENCIA TÉCNICA - FINDETER, suscribió el día 29 de noviembre de 2017 con el Consorcio CDI CLEMENCIA, el contrato de obra PAF- DPR-O-064-2017, cuyo objeto es *"Contratar la revisión de estudios y diseños, construcción y puesta en funcionamiento de un centro de desarrollo"*

infantil (CDI) en el municipio de Clemencia (Bolívar)", por valor de \$3.439.296.855 incluido IVA, dividiéndose en 2 productos: 1. Revisión de estudios y diseños por valor de \$12.449.040 y 2. Construcción de la Obra por valor de \$3.426.847.815. El plazo de ejecución de las dos etapas o productos se estableció en 6 meses delimitado por la suscripción del acta de inicio, que se suscribió el 21 de diciembre de 2017.

El 29 de mayo de 2018, se suscribe otrosí modificadorio No. 1 en el cual se prorroga el contrato en 3 meses y se adiciona la suma de \$662.506.440, justificado en solicitud del contratista de obra que indica: "(...) 1. *El proyecto arquitectónico no había sido implantado correctamente conforme al área del predio y la topografía del mismo, afectando la ubicación y diseño de los muros de contención, por lo cual, fue necesario trasladarlos para que no se interpolaran con el proyecto del CDI. Esta nueva reubicación y ajuste de diseño fue necesario dado que se requerían muros más altos y con longitud diferente a la planteada inicialmente, creando mayores cantidades de obra e ítems no previstos (...).*

El 4 de septiembre de 2018, se suscribe otrosí modificadorio No. 2, en el cual se prorroga el contrato en 45 días calendario y se adiciona la suma de \$227.473.393, justificado en la solicitud del contratista de obra que indica:

Comunicado CDI-141-2018: "(...) *La presente es con el fin de solicitar una prórroga de 30 días hábiles al contrato de referencia, de acuerdo a los comunicados enviados a ustedes durante el trascurso de la obra, donde se informó las causas por las cuales se evidenciaban atrasos que conllevaron a la solicitud expuesta. A continuación, nuevamente hacemos un resumen de lo expuesto: 1) La aprobación de la impermeabilización de las placas de cubierta han atrasado las actividades de pañete, pintura, pisos y acabados del proyecto, debido a las filtraciones de agua que están dañando el pañete ejecutado evitando que se pueda continuar con las siguientes actividades. Este atraso ya lleva casi 30 días si tener a la fecha la aprobación. 2) Se presentó una donación de bloque de cemento hecha por CEMEX de muy mala calidad en el acabado, lo cual generó un retraso en los tiempos de ejecución que relacionamos a continuación: (...)*

Comunicado CDI-143-2018: "(...) *Asunto: No previstos 2 – justificación corregidas V4. (...) estamos anexando a este nuevamente el cuadro bance de obras No previstas2, lo cual enumeramos a continuación: (...)*

- 1. IMPERMEABILIZACION PLACA DE CUBIERTA: De acuerdo a los documentos Pre-Contractuales y Contractuales como presupuesto, planos y especificaciones técnicas del proyecto en referencia, el CDI no contemplaba dentro de su sistema constructivo (...)*
- 2. IMPERMEABILIZACION TANQUE: En las especificaciones del proyecto no se encontraron detalles de los sistemas de impermeabilización especificados para dichos tanques. Sólo se hacía referencia al concreto de 4000 PSI para su construcción. (...)*
- 3. SEÑALIZACION: De acuerdo a los documentos Pre-Contractuales y Contractuales como presupuesto, planos y especificaciones técnicas del proyecto en referencia, el CDI no contemplaba dentro de su sistema constructivo, de la Dotación del Proyecto y de acuerdo a los lineamientos del ICBF y del GIPI, este no se tenía contemplado la*

identificación de espacios, por lo tanto, para el recibo a satisfacción del ICBF, se requiere el suministro e instalación, teniendo en cuenta las especificaciones que se adjuntan a continuación(...)

4. PISO EN CAUCHO PARA JUEGOS INFANTILES: De acuerdo a los documentos Pre-Contractuales y Contractuales como presupuesto, planos y especificaciones técnicas del proyecto en referencia, el CDI contemplaba dentro de su sistema constructivo el suministro e instalación de una grama natural (...)

5. LAVAMANOS INDUSTRIAL PARA COCINA, CON LLAVE DE CADERA: De acuerdo a los documentos Pre-Contractuales y Contractuales como presupuesto, planos y especificaciones técnicas del proyecto en referencia, el CDI no contemplaba dentro de sus diseños el sistema de poceta de accionamiento no manual y de acuerdo a los lineamientos del ICBF y del GIPI, este no se tenía contemplado dentro de los mismo (...)

6. PLACA DE CONTRAPISO ZONA JUEGOS INFANTILES: De acuerdo a los documentos Pre-Contractuales y Contractuales como presupuesto, planos y especificaciones técnicas del proyecto en referencia, el CDI no contemplaba dentro de su sistema constructivo y de acuerdo a los lineamientos del ICBF y del GIPI, este no se tenía contemplado ya que según diseños la zona de parques infantiles sería en grama natural, por lo anterior y teniendo en cuenta Norma Técnica Colombiana 5176, se requiere construir una placa en concreto, en la cual debe ir soportado el sistema de piso de caucho, dando cumplimiento al sistema constructivo del piso en caucho para juegos infantiles (...).

El 18 de septiembre de 2018, se suscribe otrosí No. 3, el cual se justifica en la suscripción de documento de entendimiento entre el Fondo Abu Dhabi para el desarrollo (ADFD), FINDETER, La Consejería Presidencial para la Primera Infancia y la Agencia Presidencial para la Cooperación (APC), mediante el cual las partes acuerdan modificar la forma de pago del contrato de obra No. PAF-DPR-O-064-2017, aclarando que hasta el valor de \$3.958.380.035 lo pagaran directamente al contratante con cargo a los recursos disponibles en el patrimonio autónomo, y que el valor de \$370.896.634 aportados por el Fondo Abu Dhabi para el desarrollo (ADFD) lo pagara FINDETER con cargo a dichos recursos.

El 7 de noviembre de 2018, se suscribe otrosí No. 4, en el cual se prorroga el contrato en 30 días calendario más, por circunstancias de obra no atribuibles al contratista, como nuevas actividades que generan mayores tiempos en la ejecución del proyecto. La mayor permanencia de la interventoría fue asumida por el contratista de obra.

En el trámite de esta prórroga, de acuerdo a lo manifestado por la interventoría, se evidencia que la misma es ocasionada por situaciones atribuibles únicamente al contratista de obra:

Comunicado ADG-FINDETER-CTO-076-2018-0486 "(...) Por lo anterior y después de estudiada nuevamente la solicitud emitida por el CONSORCIO CDI CLEMENCIA, la interventoría NO da viabilidad a la solicitud de prórroga, debido a que las justificaciones de chantaje, obras adicionales (prórrogas mediante otrosí 1 y 2) y fiestas del

departamento de Bolívar no pueden ser justificables como hechos sobrevinientes e imprevisibles. (...)"

Comunicado ADG-FINDETER-CTO-076-2018-0505 "(...) 1) Teniendo en cuenta que el método para la determinación del valor de la obra es por PRECIO GLOBAL FIJO SIN FÓRMULA DE AJUSTE el CONTRATISTA está obligado a ejecutar todas las actividades, servicios y obras que resulten necesarias para la ejecución del objeto contractual, incluyendo todas aquellas no contempladas en la oferta, o en el resultado de la revisión de los estudios y diseños realizados, si a ello hubiere lugar, de manera tal que se garantice la operación y funcionamiento de la infraestructura. 2) Para el concepto de los chantajes y alteración de orden público se aclara que éstos están inmersos en la MATRIZ DE RIESGOS como RIESGOS PREVISIBLES lo cual no se puede otorgar prórroga de acuerdo a su solicitud. 3) Para el concepto de los oficios CDI-093-2018, CDI-103-2018, CDI-106-2018 y CDI-134-2018, se evidencia nuevamente que las actividades hacen parte de las ya prorrogadas mediante Otro sí 1 y 2. Sin embargo se da respuesta a cada uno de los puntos allí mencionados. 4) Se recomienda al CONSORCIO CDI CLEMENCIA verificar los documentos que hacen parte de los términos de referencia y por ende del contrato PAF-DPR-O-064-2017 ya que éstos fueron avalados y aprobados por usted al momento de la firma de la propuesta y del mismo contrato. 5) Se recomienda acatar las indicaciones en cuanto a plan de contingencia solicitado en los oficios anteriores con el fin de cumplir el objeto contractual. Por lo anterior, NO se da viabilidad a la solicitud de prórroga.

Comunicado ADG-FINDETER-CTO-076-2018-0515 (...) Teniendo en cuenta los oficios CDI-172-2018, CDI-181-2018 y CDI-186-2018 donde el contratista solicita prórroga por 30 días y de acuerdo a las respuestas generadas por la Interventoría mediante oficios ADG-FINDETER-CTO-076-20180448, ADG-FINDETER-CTO-076-2018-0486 y ADG-FINDETER-CTO-076-2018-0505 donde se da respuesta punto a punto e indica que el retraso es imputable 100% al contratista, dando respuesta al oficio CDI-190-2018 con asunto "ALCANCE OFICIO SOLICITUD DE PRORROGA", la Interventoría avala solicitud de prórroga por el termino de 30 días teniendo en cuenta que el atraso es imputable al contratista y éste asume el valor de la mayor permanencia de la interventoría por valor de \$8.200.000 pesos M/cte.

El 4 de diciembre de 2018, se suscribe otrosí No. 5, se adiciona en \$50.162.382 y se prorroga 20 días calendario, con base en la siguiente justificación: "De acuerdo con lo expuesto por el señor alcalde del municipio de Clemencia en su comunicación del 31 de octubre de 2018, en donde manifiesta no contar con recursos económicos para la ejecución de la actividad de AMPLIACIÓN DE REDES ELÉCTRICAS DE MEDIA TENSIÓN PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO CDI¹³¹, siendo esta actividad indispensable y fundamental para la entrega e inicio de operación y funcionamiento del CDI, es necesario contar con la ejecución de esta actividad y toda vez que el contrato PAF-DPR-O-064-2017 se encuentra vigente, se hace necesario adicionarlo para la ejecución de dicha actividad (...)"

¹³¹ Es una condición para radicar el proyecto y compromiso adquirido por el municipio en virtud del contrato tripartito. Posterior a lo cual manifestó no contar con los recursos.

En el marco de la ACES, fue asignada la denuncia con radicado No. 2019 - 159656-80134-D en el municipio de Clemencia – Bolívar. En virtud de la misma se realizó la verificación por parte de la CGR al expediente contractual y se ejecutó visita in situ a la obra.

Producto de tales evaluaciones se evidenció que el contrato de obra se suscribe el 29 de noviembre de 2017 y se firma acta de inicio el 21 de diciembre de 2017, estableciendo como plazo de ejecución 6 meses, no obstante, conforme las prórrogas y suspensiones referenciadas anteriormente, a la fecha el proyecto no se ha puesto en funcionamiento, habiendo transcurrido 23 meses desde su inicio, suscribiéndose el último acto administrativo (acta de terminación) el 25 de enero de 2019, en la cual se registraron las actividades inconclusas, dentro de las cuales se tienen: accesorios eléctricos, sistema fotovoltaico, ventiladores de techo, transformador 45Kva, Ups trifásico 3Kva, caja para media, certificaciones RETIE y RETILAB, caja para medido de Baja, desinfección del sistema, plaquetas de identificación (aparatos sanitarios, agua, gas).

De acuerdo a lo manifestado por la supervisión de FINDETER, a la fecha el proyecto no ha sido entregado ni recibido a satisfacción, debido a que durante la visita adelantada el día 31 de octubre de 2019 por FINDETER en compañía de la interventoría y DAPRE se evidenciaron diferentes actividades de acabados o de obra blanca sin ejecutar en su totalidad y además las obras ejecutadas se encuentran percutidas y afectadas debido a la falta de limpieza y uso de la infraestructura.

Así mismo, a la fecha no se ha dado la aprobación del sistema Fotovoltaico instalado, ya que el contratista implementó soluciones en campo, modificando el sistema sin haber registrado el total de los ajustes en la información allegada a la interventoría, por lo cual el proyecto no cuenta con la aprobación de dicho sistema.

El proyecto presentado por la Fundación Plan para la construcción del CDI de Clemencia Bolívar presentó falencias que se llegaron a identificar en la fase de ejecución contractual, como la correcta implantación del proyecto arquitectónico en el predio, la topografía, falta de señalización, impermeabilización de placa y tanque, placa de contrapiso en zona de juegos, entre otros, lo que obligó al rediseño del mismo y la adición de recursos por valor de \$889.979.833.

De acuerdo a lo establecido en la cláusula primera del contrato Interadministrativo No. 068/16, FINDETER se compromete a prestar el servicio de asistencia técnica para el desarrollo de proyectos de infraestructura en entornos institucionales y culturales en el marco de la estrategia de atención a la primera infancia a nivel nacional «de cero a siempre».

En mesa de trabajo¹³² los funcionarios de FINDETER indican que esta entidad no tuvo injerencia en los diseños, no obstante en los términos de referencia se indica: *"FINDETER tuvo en cuenta el proyecto suministrado por la Fundación Plan y sus especificaciones, así como los presupuestos de Centros de Desarrollo Infantil de capacidad similar ejecutados o en ejecución por parte de la Entidad (...) la entidad también consideró una muestra de proyectos de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) construido en todo el país en los últimos diez (10) años¹³³".*

De lo anterior se concluye que si bien FINDETER no tuvo injerencia en los diseños presentados por la Fundación Plan, si tuvo la responsabilidad de brindar asistencia técnica desde el inicio del proyecto, lo que incluía la revisión del proyecto con todos sus anexos y la normatividad aplicable a este tipo de construcciones.

De lo antes expuesto se evidencian falencias en la planeación del proyecto presentado por la Fundación Plan, aprobado por Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Cultura, y en la prestación efectiva del servicio de asesoría y asistencia técnica brindada por FINDETER, dando como resultado que en la etapa contractual se evidenciaran falencias que posteriormente generaron la modificación de las condiciones inicialmente pactadas, la adición de recursos, prórrogas al plazo pactado contractualmente, suspensiones, incremento del valor del proyecto inicialmente aprobado, y la no puesta en funcionamiento a la fecha.

Además, la no entrega oportuna del proyecto genera un impacto negativo a nivel social por tratarse de obras dirigidas a la atención de primera infancia, hechos que van en contravía de la esencia de la política de "cero a siempre" que no es otra que la garantía de la educación en condiciones humanas y dignas para la población menor de 6 años.

Así mismo, los hechos van en contravía de los principios esenciales de la contratación y de la función administrativa, en particular los de eficiencia, eficacia, economía contemplados en el artículo 209 de la Constitución política y aplicables a FINDETER, en virtud de lo contemplado en el manual operativo proferido por la entidad para la ejecución de estos proyectos.

De igual forma, existe una falta de coordinación y responsabilidad a cargo del ente territorial, toda vez que no dispuso de los recursos que permitieran cumplir con su obligación de garantizar la accesibilidad a los servicios públicos en el proyecto, situación que generó demoras en la terminación y entrega efectiva de la infraestructura.

¹³² Mesa de trabajo realizada el 22 de noviembre de 2019.

¹³³ 1.3.2. Ejecución de obra.

Por otra parte, en el otrosí No. 5 se adicionan \$50.162.382, con base en la siguiente justificación: *“De acuerdo con lo expuesto por el señor alcalde del municipio de Clemencia en su comunicación del 31 de octubre de 2018, en donde manifiesta no contar con recursos económicos para la ejecución de la actividad de AMPLIACIÓN DE REDES ELÉCTRICAS DE MEDIA TENSIÓN PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO CDI, siendo esta actividad indispensable y fundamental para la entrega e inicio de operación y funcionamiento del CDI, es necesario contar con la ejecución de esta actividad y toda vez que el contrato PAF-DPR-O-064-2017 se encuentra vigente, se hace necesario adicionarlo para la ejecución de dicha actividad (...).*

En relación a la anterior adición, se evidencia que el ítem correspondiente a las obras de media tensión se contempló y se adicionó dos veces (otrosíes No. 1 y 5), hecho que demuestra falencias en la supervisión e interventoría toda vez que no se tuvo el control sobre la ejecución real de la obra.

Finalmente, se puede establecer la inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, la falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y de la supervisión del contrato.

Así mismo, estos hechos evidencian la ineficacia en la gestión realizada por FINDETER orientada a la ejecución del proyecto, a la realización de gestiones administrativas efectivas que conllevaran a la entrega en oportunidad de la infraestructura educativa y el incumplimiento de las obligaciones de asistencia técnica adquiridas en el contrato interadministrativo No. 068 de 2016. Lo anterior por la inobservancia de los principios de la administración pública, entre ellos el de economía, eficiencia, eficacia y de la normatividad precitada.

Con base en lo expuesto la CGR concluye aperturar Indagación Preliminar para establecer el inicio de la operación de la infraestructura en la fecha prevista por la entidad, y presunta incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Con base en lo manifestado por los diferentes actores del proceso para la ejecución del proyecto CDI Clemencia Bolívar, de la información recopilada durante la actuación y lo contenido en la respuesta a las observaciones allegada por FINDETER, esta comisión de auditoría se permite señalar los siguientes aspectos con el fin soportar las situaciones planteadas.

Indica FINDETER, que *“al término de vencimiento del plazo, la infraestructura estaba terminada quedando pendiente la instalación de equipos especiales eléctricos por la falta de energía definitiva”* esto debido a la falta de energización del proyecto, lo cual estaba a cargo del Municipio, quien asumió la custodia desde el 10 de enero de 2019, así mismo manifiesta que *“tal como se indica en acta de terminación suscrita el 25 de enero de 2019, cada una de las actividades pendientes de instalar y de realizar su verificación estaba supeditada a la energización del proyecto por parte de la empresa prestadora del servicio (...)*

Reitera en su respuesta que de acuerdo a las obligaciones contempladas en el convenio interadministrativo, es obligación de la entidad territorial entre otras garantizar la conexión de servicios públicos y que de esta forma requirió en diversas oportunidades al ente territorial su cumplimiento, no obstante en el mes de noviembre de 2018, el municipio manifestó al DAPRE no contar con los recursos requeridos, razón por la cual se vieron en la obligación de incluir al contrato de obra las actividades correspondientes a la ampliación de la red de media tensión.

De lo anterior, es preciso indicar que, si bien el municipio manifestó en el mes de noviembre de 2018 su imposibilidad de garantizar los recursos para la ampliación de la red de media tensión, estos recursos se encontraban garantizados desde mayo de 2018, toda vez que fueron adicionados en otro sí No. 1 por la suma de \$60.000.000.

Si bien la empresa Electricaribe tardó 7 meses en energizar el proyecto, este trámite debió adelantarse desde mayo de 2018, fecha en la cual se tenían garantizados los recursos para esta actividad.

Así mismo, referencia el ente auditado que *“el contratista ha realizado los montajes de equipos, pero los mismos no han sido concluidos ni verificados por la interventoría”*, afirmación esta que confirma que el proyecto no se ha puesto en funcionamiento, habiendo terminado su infraestructura en el mes de diciembre de 2018, lo cual genera un impacto negativo a nivel social por tratarse de obras dirigidas a la atención de primera infancia, hechos que van en contravía de la esencia de la política de “Cero a Siempre” que no es otra que la garantía de la educación en condiciones humanas y dignas para la población menor de 6 años.

Con relación a la afirmación realizada en el texto de la respuesta *“(…), las cuales se derivan del no mantenimiento realizado a la infraestructura por la Administración Municipal (…), no es de recibo el argumento expuesto por FINDETER, en la medida que no es correcto afirmar que el mantenimiento de la obra le corresponde a la autoridad Municipal, esto fundamentado en que dicha infraestructura no ha sido entregada a satisfacción, ni formalmente a dicha autoridad, siguiendo el procedimiento tal como se estipula en la CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA: PROCESO DE ENTREGA Y RECIBO DE CDI y OBRAS EN GENERAL del contrato Interadministrativo No. 068 de 2016, donde se establece:*

“(…)”

- *Una vez finalizadas las obras y verificada la correcta ejecución de las mismas, FINDETER recibirá de cada contratista, previa aprobación de la respectiva interventoría, la infraestructura y procederá a entregarla al DAPRE. Cuando se trate de espacios culturales, procederá su entrega tanto al DAPRE como al MINCULTURA.*
- *Al momento de la entrega, FINDETER deberá garantizar que las infraestructuras cuenten con la señalización de emergencia y la establecida en los lineamientos del Manual de Aplicación de Marca para las Modalidades de Atención De Cero a Siempre, las acometidas definitivas y los medidores de servicios públicos, y que estén a paz y salvo con las empresas prestadoras, lo cual debe constar por escrito.*
- *Surtido lo anterior, el DAPRE procederá a realizar la entrega de las obras a las administraciones municipales, al ICBF o comunidades dueñas de los predios o infraestructuras donde se hayan desarrollado los proyectos, Cuando se trate de espacios culturales, tanto el DAPRE como el MINCULTURA harán entrega de las obras a las administraciones municipales o comunidades dueñas de los predios donde se hayan desarrollado los proyectos.”*

Así mismo, es responsabilidad del contratista entre otras: *“Entregar la infraestructura apta para su uso, es decir, con la totalidad de conexiones a servicios públicos listas y funcionando”* y *“Efectuar las reparaciones necesarias a las áreas intervenidas como consecuencia de los defectos de*

estabilidad, y a las áreas contiguas que presenten deterioro, incluso dentro del año siguiente a la entrega de las obras”.

De allí, se puede concluir que, si bien la infraestructura del CDI se encuentra bajo la custodia de la Alcaldía Municipal desde el mes de enero de 2019, esta se enfoca en términos de la salvaguarda de dicho bien, teniendo en cuenta las situaciones de inseguridad que se presentan en los sectores aledaños al mismo.

Así mismo, cuando se refieren a los elementos o actividades con afectaciones evidenciadas durante la visita como temas de postventa, la misma estaría fundamentada en una entrega formal y efectiva de la estructura educativa, la cual como se ha expuesto, no se ha suscrito.

Por lo anterior es claro que la responsabilidad en el cuidado y conservación de la infraestructura hasta el momento de su entrega formal al municipio está a cargo del contratista y por ende corresponde a la interventoría y a la supervisión de FINDETER, garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones.

Además, indica que el proceso de entrega en custodia realizado al ente territorial por parte de FINDETER, no se adelantó de acuerdo a lo contemplado contractualmente, situación que confirma el incumplimiento de las obligaciones a cargo de FINDETER y por ende obliga al contratista y a FINDETER a garantizar el mantenimiento y conservación de la infraestructura hasta tanto se realice la entrega en condiciones de funcionalidad al ente territorial.

Por otra parte, cuando FINDETER en su contestación manifiesta: *“(…) Teniendo en cuenta que esta fue una de las últimas actividades instaladas por el contratista una vez energizado el proyecto, el cual no fue presentado a la Interventoría previamente para su revisión, comentario y aprobación. (...)”*, dicha situación manifiesta un desconocimiento y distanciamiento por parte de la interventoría y de la supervisión de las actividades de obra, ya que no estuvieron al tanto de las labores de instalación del sistema fotovoltaico, ni de efectuar su correspondiente y oportuna revisión y aprobación.

Referente a las falencias del proyecto que se llegaron a identificar en la fase de ejecución contractual como la correcta implantación del proyecto arquitectónico en el predio, la topografía, la falta de señalización, entre otros, manifiesta FINDETER que las mismas *“fueron atendidas y en beneficio para el proyecto para generar comodidad y seguridad a los infantes (...)”* y que *“aquellas que generaron reconocimiento en las adiciones fueron analizadas y priorizadas por la importancia y requerimiento técnico para salvaguardar la estabilidad del proyecto y dar cumplimiento a las exigencias del ICBF para iniciar la operación”*.

En relación a la asistencia técnica brindada por FIDENTER, la injerencia en el proyecto suministrado por la Fundación Plan y su responsabilidad en las modificaciones efectuadas al contrato de obra, este ente auditado manifiesta, que en el marco de la asistencia técnica contratada no realiza la revisión técnica de los estudios y diseños, dicha actividad se realiza a través de los terceros contratados tal como se establece en las condiciones del contrato interadministrativo: *“Adelantar bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad los procedimientos precontractuales, contractuales y postcontractuales necesarios para contratar estudios y diseños, ampliación, adecuación y construcción de las obras, así como sus respectivas interventorías, para el desarrollo de los proyectos, los cuales serán previamente definidos por el Comité Ejecutivo”*.

No obstante, adicional de lo antes expuesto por FINDETER, a reglón seguido se estableció:

“B. OBLIGACIONES ESPECIFICAS: I. OBLIGACIONES DE FINDETER:

(...) Estos procedimientos incluyen pero no se limitan a:

- a. Elaboración de las especificaciones técnicas de acuerdo con las necesidades de cada proyecto.*
- b. Elaboración de presupuestos de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas.*

*c. Elaboración de análisis del sector y matrices de riesgos.
(...)*

Lo anterior confirma que FINDETER es responsable de la elaboración de las especificaciones técnicas del proyecto, y por ende están bajo su responsabilidad todas las omisiones técnicas que se hayan presentado; indiferente que esta labor la realice a través de un tercero, le corresponde cumplir con su obligación contractual.

Igualmente, dentro de los términos de referencia se indicó en: "2.9. OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DE LA OBRA (...) bb. El CONTRATISTA DE OBRA deberá suministrar e Instalar en la infraestructura (CDI) la señalización de emergencia y la establecida en los lineamientos del Manual de Aplicación de Marca para las Modalidades de Atención De Cero a Siempre. De igual forma deberá suministra e instalar los parques infantiles de acuerdo a los lineamientos establecidos por el ICBF.", razón por la cual se aprecia que respecto a la actividad de señalización y sumado a lo comunicado en la observación, esta labor era previsible durante la etapa de revisión de los estudio y diseños, inclusive desde la misma etapa precontractual del proyecto, ya que se había proyectado desde dichos términos de referencia.

Lo cual quiere decir que estos valores de obras adicionales eran previsibles y que el contratista y FINDETER debieron conocerlos y presupuestarlos desde el momento de estructurar los términos de referencia y preparar la oferta, situación que no se observó y que evidencia falencias asociadas al proceso de planeación del proyecto.

En relación con lo indicado por la CGR respecto al otrosí No. 5, justificado en la "AMPLIACIÓN DE REDES ELÉCTRICAS DE MEDIA TENSIÓN PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO CDI", valor este que ya se había adicionado en el otrosí No. 1 del 29 de mayo de 2018, FINDETER no se pronuncia al respecto, hecho que demuestra falencias en la supervisión e interventoría toda vez que no se tuvo el control sobre la ejecución real de la obra.

Así mismo, se puede establecer la inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, la falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y de la supervisión a cargo de FINDETER, hechos que evidencian la ineficacia en la gestión realizada por esta entidad, lo que da como resultado que a la fecha no se haya entregado la infraestructura y no se haya satisfecho la necesidad inicialmente planteada.

En virtud de que se plantea una fecha próxima de entrada en funcionamiento del CDI y de subsanación de todos los aspectos pendientes para su inicio de operación, se determina la apertura de Indagación Preliminar para corroborar si finalmente la inversión efectuada en el proyecto cumple los objetivos previstos en beneficio de la comunidad. Así mismo, se mantiene la presunta incidencia disciplinaria del hallazgo.

10. SOLICITUDES CIUDADANAS

La CGR recibió dos denuncias y un insumo, los cuales fueron incorporados al proceso auditor y se dio respuesta de fondo a los peticionarios.

- Denuncia ciudadana No. 2019-159665-80134-D, se incluye el contrato PAF-DPR-O-064-2017, derivado del contrato interadministrativo 068 de 2016, suscrito entre FINDETER y el Departamento Administrativo de la Presidencia - DAPRE, Ministerio de Cultura, Ecopetrol y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.

El proyecto presentado por la Fundación Plan para la construcción del CDI de Clemencia Bolívar presentó falencias que se llegaron a identificar en la fase de ejecución contractual, como la correcta implantación del proyecto arquitectónico en el predio, la topografía, falta de señalización, impermeabilización de placa y tanque, placa de contrapiso en zona de juegos, entre otros, lo que obligó al rediseño de este y la adición de recursos. Además, el proyecto no ha iniciado operación y no presta el servicio para el cual fue previsto, situación que genera impacto negativo a nivel social por tratarse de obras dirigidas a la atención de primera infancia, hechos que van en contravía de la esencia de la política de “cero a siempre” que no es otra que la garantía de la educación en condiciones humanas y dignas para la población menor de 6 años.

Tales hechos configuraron hallazgo en el que se solicita la apertura de Indagación Preliminar y presunta incidencia disciplinaria, no obstante, no se tuvo en cuenta para la emisión del concepto por no corresponder a la materia auditada.

- Denuncia ciudadana No.2019ER0083496 Amaga: Al realizar un comparativo entre los valores priorizados y aprobados por el MVCT frente a lo ejecutado en el proyecto, se observa que este último ha superado en un 11%, el valor del proyecto viabilizado por el MCVT. Adicionalmente, se trata de una obra que lleva en ejecución aproximadamente ocho (8) años, y a la fecha del presente documento no ha sido terminada, además se encuentra en ejecución del tercer contrato de obra y de interventoría, sin que se haya cumplido con el objeto contractual y por consiguiente no se ha logrado satisfacer la necesidad que justificó la suscripción del proyecto para la ejecución de la obra.

Estas situaciones evidencian deficiencias en la planeación, viabilización, seguimiento, ejecución, coordinación, supervisión y vigilancia de los contratos celebrados por FINDETER, generando impacto negativo a nivel social por tratarse de servicios básicos para las comunidades, e impacto ambiental por el vertimiento que se efectúa a las fuentes hídricas del municipio debido a que no se ha construido la PTAR, razón por la cual se formuló hallazgo con presunta connotación disciplinaria cuyo texto se desarrolla en el cuerpo del informe.

- Insumo de Auditoría sobre comunicación del Ministerio de Hacienda, respecto a la existencia de saldos de recursos asignados a proyectos de agua, depositados en la fiducia.

En razón a la existencia de saldos presupuestales de los contratos interadministrativos mediante los cuales el MVCT asigna recursos a proyectos viabilizados, montos que se encuentran en su mayoría depositados en la fiducia abierta para su administración y pago, sin existir compromiso a través de contratos para llevar a cabo consultorías, obras e/o interventoría, situación que implica que no se están utilizando los recursos para satisfacer las necesidades de la

comunidad en materia de agua potable y saneamiento básico, se formuló hallazgo con presunta connotación disciplinaria, cuyo texto se desarrolla en el cuerpo del informe.

11. ANEXO RESPUESTAS